ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 19

**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

Дзіеканські 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

Пілеліене Ліна – доктор економіки, професор маркетингу

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, професор

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 10 від 26.10.2020 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»
зареєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

ISSN (print) 2663-5240
ISSN (online) 2663-5259

© ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», 2020

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Каламан О.Б., Пурцхванідзе О.В.
СВІТОВИЙ ДОСВІД ВІДРОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНАХ 7

Пенцак Т.Г., Матвеєва М.П.
РЕГУЛЯТОРНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ У ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ЩОДО КОНТРАКТНО-ДОГОВІРНИХ ЗАСАД У ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ 12

Пержун В.В.
«ПОКЛИКАННЯ ДО ПОЛІТИКИ» М. ВЕБЕРА ТА УПРАВЛІНСЬКА КУЛЬТУРА СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІТИКУМУ 16

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Бабова І.К., Рожков В.С.
САНАТОРНО-КУРОРТНА РЕАБІЛІТАЦІЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ 21

Безена І.М.
СУЧАСНІ АСПЕКТИ ІНТЕГРУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ 27

Задорожня І.Л.
АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БЛАГОУСТРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ» У МІСТІ КИЄВІ 32

Котляр Л.І.
ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПОНЯТТЯ «КОПІНГ-СТРАТЕГІЯ УНИКНЕННЯ» У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 36

Кушнір В.О.
АНАЛІЗ ДОСВІДУ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ ЩОДО СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ ЯК НАЙВАЖЛИВІШОГО ЕЛЕМЕНТА СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ 40

Масляк Т.Р.
КОНВЕРГЕНТНІСТЬ ОСВІТНІХ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК ОСНОВА УСПІШНОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ 46

Ніколіна І.І.
АНАЛІЗ ТРЕНДУ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ 53

Сурніна-Далекорей О.А.
МОДЕЛІ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ 60

Чорний О.В.
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЗПЕЧЕННЯ В ПЕРІОД COVID-19 65

Ярошенко М.С.
ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ 70

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Орлів М.С.
РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ: ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ДИЗАЙН-МИСЛЕННЯ 76

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Балінський В.В.
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ: ВЗАЄМОВПЛИВ.....82
Омельчук О.І.
МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....88

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

Кукін І.В.
ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ.....94
Надоєв А.А.
ДО ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ СУТНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ.....100

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Покатаєв П.С., Батареєв В.В.
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ
З АВТОМАТИЗАЦІЇ ТА КОМП'ЮТЕРНО-ІНТЕГРОВАНИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....106
Козарь Т.П.
ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....112
Радченко Я.М.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ
КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ АКТІВ.....116
Лебедєв А.О.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ.....120
Радчук Т.М.
КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ.....124
Шопша М.М.
РЕСУРСНО-ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИХ РЕСУРСІВ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....128
Мостовий В.О.
ОСНОВНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....132
Кудріна О.Ю., Масляк М.І.
ІННОВАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ: ЕЛЕМЕНТИ ТЕОРІЇ, ЛОГІКИ ТА ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ 139
Грабовенко Н.В.
МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ 144
Лисак В.В.
ФОРМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМ ВИЩОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ
ТА МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ 148
Ганущин С.Н.
ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗАСАД ГРОМАДСЬКОЇ ЕТИКИ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....154
Сервецький І.В., Куташев І.В.
ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ:
РОЛЬ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ.....159

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....165

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kalaman O.B., Purtskhvanidze O.V.
WORLD EXPERIENCE OF LOCAL COMMUNITY REVIVAL IN DEPRESSIVE REGIONS.....7

Pentsak T.H., Matveieva M.P.
REGULATORY FUNCTION OF THE STATE IN THE TRANSFORMATION
OF MODERN MANAGEMENT APPROACHES TO CONTRACTUAL PRINCIPLES
IN FOREIGN ECONOMIC.....12

Perzhun V.V.
“CALL TO POLITICS” BY M. WEBER AND MANAGEMENT CULTURE
OF MODERN UKRAINIAN POLITICS.....16

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Babova I.K., Rozhkov V.S.
SANATORIUM-RESORT REHABILITATION OF MILITARY IN UKRAINE:
PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT.....21

Bezena I.M.
MODERN ASPECTS OF INTEGRATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT
BY THE INNOVATIVE EDUCATIONAL SYSTEM DEVELOPMENT IN THE REGION.....27

Zadorozhnia I.L.
ANALYSIS OF THE STATE OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF UKRAINE
“ON THE IMPROVEMENT OF SETTLEMENTS” IN KYIV.....32

Kotliar L.I.
INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF “COPING STRATEGY
OF AVOIDANCE” IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION.....36

Kushnir V.O.
ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN
AND NORTHERN IRELAND IN CREATING AN EFFECTIVE MECHANISM
OF STRATEGIC COMMUNICATIONS AS THE MOST IMPORTANT ELEMENT
OF THE INFORMATION SECURITY SYSTEM OF THE STATE.....40

Masliak T.R.
CONVERGENCE OF EDUCATIONAL PROCESSES OF EUROPEAN INTEGRATION
AS THE BASIS OF SUCCESS OF INTEGRATION OF SPATIAL AND ECONOMIC SYSTEMS.....46

Nikolina I.I.
THE ANALYSIS OF THE TREND OF DIGITAL TRANSFORMATION
OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN UKRAINE.....53

Surnina-Dalekorei O.A.
MODELS OF COMMUNICATIVE ACTIVITY IN PUBLIC ADMINISTRATION.....60

Chornyi O.V.
FORMATION AND IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT APPROACHES
IN EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF SANITARY
AND EPIDEMIOLOGICAL SECURITY REFORMS.....65

Yaroshenko M.S.
THE INFORMATION MECHANISM OF IMPLEMENTATION
SERVICE-ORIENTED STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE.....70

SECTION 3
PUBLIC SERVICE

Orliv M.S.
DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES AND ORGANIZATIONAL CULTURE
IN PUBLIC AUTHORITIES: USING THE DESIGN THINKING METHODOLOGY.....76

SECTION 4
LOCAL GOVERNMENT

Balinskyi V.V.
DECENTRALIZATION IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION:
MUTUAL INFLUENCE.....82

Omelchuk O.I.
METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSMENT OF THE CAPACITY
OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE.....88

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

Kukin I.V.
SOURCES OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY INVESTIGATION
IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE AND ITS BORDER SECTOR.....94

Nadoiev A.A.
ON THE ISSUE OF THE LEGAL ESSENCE OF CRIMINAL LIABILITY
OF A MILITARY OFFICER.....100

SECTION 6
TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Pokataiev P.S., Batareiev V.V.
MANAGEMENT-STATE ASPECT OF TRAINING SPECIALISTS
IN AUTOMATION AND COMPUTER-INTEGRATED TECHNOLOGIES.....106

Kozar T.P.
FUNDAMENTALS OF FINANCING EDUCATIONAL INSTITUTIONS
IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF POWER.....112

Radchenko Ya.M.
LEGAL REGULATION OF PENSION PROVISION
FOR SERVICEMEN THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL ACTS.....116

Lebediev A.O.
HUMAN RESOURCING OF HEALTHCARE SYSTEM.....120

Radchuk T.M.
CLASSIFICATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT
OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF ECONOMY.....124

Shopsha M.M.
RESOURCE AND FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE
DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL RESOURCES OF THE ECONOMY OF UKRAINE.....128

Mostovyi V.O.
THE MAIN OBSTACLES TO THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN UKRAINE.....132

Kudrina O.Yu., Masliak M.I.
INNOVATIONS AND INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC
GOVERNANCE: ELEMENTS OF THEORY, LOGIC AND CONCEPTUAL APPARATUS.....139

Hrabovenko N.V.
THE MECHANISM OF INTERACTION OF THE STATE AND BUSINESS
IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION.....144

Lysak V.V.
FORMS OF PROFESSIONAL INTERACTION OF THE SYSTEM
OF HIGHER MEDICAL EDUCATION AND THE SYSTEM OF MEDICAL PRACTICE:
PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT.....148

Hanushchyn S.N.
RELATIONSHIP BETWEEN THE PRINCIPLES OF PUBLIC ETHICS
AND INTEGRITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....154

Servetsky I.V., Kutashev I.V.
INSTITUTIONAL MECHANISM FOR PUBLIC SECURITY IN UKRAINE:
THE ROLE OF INTELLIGENCE BODIES.....159

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....165

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВІДРОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНАХ

WORLD EXPERIENCE OF LOCAL COMMUNITY REVIVAL IN DEPRESSIVE REGIONS

УДК 351:342.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.1

Каламан О.Б.
к. екон. наук,
доцент кафедри менеджменту і логістики
Одеська національна академія харчових технологій
Пурцхванідзе О.В.
к. філос. наук,
доцент кафедри менеджменту і логістики
Одеська національна академія харчових технологій

У статті розглянуто світовий досвід відродження територіальних громад у депресивних регіонах світу, шляхи підвищення ефективності даного процесу. Проаналізовано науковий доробок вітчизняних учених. Велику увагу приділено різним шляхам виходу територіальних громад із кризового стану. Доведено, що для успішного подолання труднощів локальна громада повинна сконцентруватись на стратегії «розвиток на місцях». Вона дозволяє адекватно ситуації, що склалася, використовувати наявні місцеві переваги та зменшувати дію слабких місць громади. Зроблено висновок, що розвиток децентралізації та приваблення зовнішніх інвестицій є оптимальним шляхом відродження громади. Створення галузевих економічних кластерів, підвищення цінності нерухомості громади також є ефективними інструментами створення стабільного соціально-економічного простору громади та боротьби з бідністю і безробіттям. Наявність зацікавлених осіб або груп, розроблення стратегічного плану розвитку громади, співпраця під час її розбудови названі авторами ключовими чинниками успішності відродження територіальних громад. Водночас обґрунтовано ідею, що децентралізація відіграє важливу роль у трансформації місцевих спільнот, переходу до ефективних інститутів, у рамках яких громадські ініціативи відіграють велику роль. Аналіз проведено з огляду на загальносвітові процеси: глобалізацію, економічну кризу, поширення інформаційних технологій. Висловлено думку, що майбутнє територіальних громад буде залежати від того, наскільки актуалізовані в місцевому соціумі державно-політичні пріоритети, розвинуті необхідні економічні інструменти й інститути. Перелічено низку принципів, дотримання яких дозволяє більш ефективно підтримувати розвиток місцевих громад: необхідність розроблення реалістичної стратегічної програми; недопущення різного роду дискримінації; прозорість діяльності владних органів; ретельне планування; залучення фахівців до процесу розроблення важливих рішень.

Ключові слова: *місцева громада, розвиток, ефективність, удосконалення.*

The article considers the world experience in developing of local communities in depressed regions, ways to increase the efficiency of this process. The scientific achievements of domestic scientists are analyzed. Big attention is paid to different ways out of local communities from the crisis. It has been proven that in order to successfully overcome difficulties, the local community must focus on the "place-based policies" strategy. It allows adequately use the existing local advantages and reduce the impact of community weaknesses. It is concluded that the development of decentralization and attracting foreign investment is the optimal way to revive the community. The creation of branch economic clusters, increasing the value of community real estate are also effective tools for creating a stable socio-economic space of the community. The presence of active citizens or interest groups and the development of a strategic plan are key factors in the. At the same time, the idea is substantiated that decentralization plays an important role in the transformation of local communities, the transition to effective institutions, in which public initiatives play a major role. The analysis was conducted taking into account global processes: globalization, economic crisis, the spread of information technology. The opinion is expressed that the future of local communities will depend on political priorities of local society and the availability of required economic instruments and institutions. A number of principles are recommended for use: to do realistic strategic program; prevention of various forms of discrimination; transparency of government activities; careful planning; involvement of experts in the process of developing important decisions.

Key words: *regional development, resource potential, prospects, system, model, efficiency, improvement.*

Постановка проблеми. Подолання гострих соціальних суперечностей, пошук нової форми самоорганізації суспільства є напрочуд актуальною темою в наш час для всіх суб'єктів управління, які зацікавлені у збереженні та розвитку державності України. Дана тема потребує серйозного заглиблення у фундаментальні зв'язки людини, суспільства і держави. Самоорганізація людського соціуму всередині держави є надважливим процесом, який сприяє реальному державотворенню, однак на цьому шляху в Україні постає чимало перешкод. Вони пов'язані з осмисленням соціальної сутності й форм самоорганізації людських суспільств та колективів, співвідношенням самоорганізації та державного управління, пошуком нових сучасних форм і способів самоорганізації територіальних громад. Визначення їхнього місця та ролі в рамках децентралізованого управління, публічної влади, становлення збалансованих відносин

центральної адміністрації й органів місцевого самоврядування, з одного боку, виконавчих структур та інститутів, з іншого, уявляються важливою науковою проблемою. Вона особливо загострилась з огляду на наявність в Україні регіонів, які серйозно відстають в економічному розвитку, демонструють негативну демографічну динаміку та високий рівень безробіття.

Актуальність дослідження визначається також і тим, що питання, які аналізуються в ньому, пов'язані з вивченням феномену територіальної громади, що існує в більшості націй світу. Питання відродження територіальної громади, розвитку самоуправління, збереження традиційної культури визнаються світовою спільнотою як найважливіші аспекти збереження прав людини і громадянина, виступають предметом особливої уваги багатьох наук: політології, економіки, філософії, державного управління. Практична значущість проблеми багато в чому визначається особливістю положення територіальних громад у сучасному глобалізованому світі.

Останніми роками стає все більш очевидно, що процес глобалізації трансформує цінності сучасного суспільства на всіх рівнях ієрархії: міжнародному, національному, регіональному, сімейному. Усе більше втягнення України в загальносвітові процеси закономірно призводить до руйнування традиційних культурних зв'язків у територіальних громадах, втрати їхніх позицій на тлі соціально-економічної кризи у країні. Очевидно, що в нових умовах суспільний розвиток територіальної громади буде залежати від того, наскільки актуалізовані в соціумі відповідні державно-політичні пріоритети, розвинуті необхідні економічні інструменти й інститути.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну та практичну основу дослідження проблеми відродження територіальної громади в депресивних регіонах становлять праці найбільш відомих у даній області українських учених З. Варналія, В. Пономаренко, О. Мороза, Л. Михайлишина, Ю. Панейко, О. Батанова, Л. Ярічевської, О. Сушинського, І. Дробота, А. Баймуратова, А. Коваленко, І. Шумляєвої, Ю. Шарова, О. Молодцова, В. Корженко, О. Склярської.

О. Мороз назвав одним із найбільш складних і актуальних завдань на шляху до демократизації суспільно-політичного життя в Україні реформування системи місцевого самоврядування, створення реального зв'язку між демократією та територіальною громадою [1].

О. Омельченко, на основі аналізу методологічних засад оцінювання рівня життя населення в регіонах України, дійшла висновку, що для територіальної громади існує певна ієрархічна піраміда значень, компонент рівня життя. До неї входять довгострокові цінності людини, поточні потреби, середовище проживання, соціальна структура [2, с. 81].

В. Ксенофонтов обґрунтував думку, що основою нормального розвитку економіки будь-якого регіону виступає збалансований характер відтворення й укріплення його економічного потенціалу. Інакше, у разі порушення балансу процесу відтворення, регіон може перейти у розряд депресивних, так і не реалізувати свій потенціал розвитку та втратити конкурентні переваги [3, с. 236].

І. Ярошенко висловила припущення, що для розвитку депресивних територій критично важлива державна підтримка. Вона може бути реалізована в різних видах, а саме в: 1) законодавчій підтримці; 2) фінансовій допомозі; 3) фіскальній кредитній підтримці; 4) організаційній допомозі; 5) науково-методичній підтримці тощо [4, с. 137].

О. Васильєва обґрунтувала позицію, згідно з якою регіональне управління потребує формування належного інституційного механізму, який містить різні за природою елементи. Вони повинні забезпечити ефективну діяльність державно-управлінської системи. Інституційний механізм такої моделі передбачає використання можливостей усіх наявних елементів апарату держави, а також створення спеціальних органів загальнодержавного та національного рівнів [5, с. 9].

Дослідниця О. Федорчак зазначила, що в Україні існує значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку. На її думку, проблема може полягати, серед іншого, у нерівномірному залученні інвестицій у різні регіони країни. Вона наводить такий факт, що основні інвестиційні ресурси зосереджені переважно в м. Києві, де виробляється майже 20% ВВП країни й акумулюється 50% усіх прямих іноземних інвестицій. Також спостерігається тенденція до концентрації інвестиційних ресурсів у великих містах і окремих обласних центрах, тоді як більшість областей України залишаються малопривабливими для вітчизняних та іноземних інвесторів [6, с. 91].

Т. Кравченко звернула увагу на те, що процес розвитку територіальної громади може просуватись різними шляхами. Він може охопити всю громаду і стати всебічним процесом стратегічного планування, залучення представників від усіх частин громади, а може бути ініціативою, яка залучить окремі групи (формальні та неформальні) на основі спільної орієнтації на покращення якості життя [7, с. 69].

Досить ґрунтовну позицію щодо розвитку громади розробила Н. Хомюк, яка схарактеризувала її як основу забезпечення розвитку сільських територій України. Вона зазначила, що однією із проблем, яка гальмує процес розвитку громад, є нестача висококваліфікованих кадрів у галузі фінансового планування. Це особливо характерно для сільських об'єднаних територіальних громад. На основі проведеного дослідницькою аналізу Н. Хомюк зробила висновок, що децентралізація в Україні відзначається значною складністю, наближає процеси управління й ухвалення рішень до громадськості, сприяє самостійності у формуванні доходів та видатків бюджету громад [8, с. 69].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В. Сосуновський визначив, що децентралізація є провідною тенденцією розвитку сучасного соціального простору, у якому розвиваються громади. Він виділив серед ключових чинників, що впливають на успішний розвиток громади, такі: наявність ефективних форм соціальної організації; існування групи, що об'єднує людей за певними інтересами; набуття громадою статусу головного елемента господарської та соціальної активності; вдалу територіальну локалізацію [9, с. 129].

Т. Куценко та Є. Дударенко висловили думку, що розширення повноважень громад, зокрема у сфері користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни несуть у собі приховані ризики, адже практичне їх утілення відбувається шляхом примусового об'єднання громад та приєднання територій, нерідко всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості [10, с. 65].

В. Бабій і А. Скоробагатько довели, що нині громада не володіє вичерпною інформацією про свої земельні ресурси й об'єкти, розташовані на її території. Розпорядниками цієї інформації є різні державні та приватні установи, організації та підприємства. Крім того, інформація про ті самі об'єкти, отримана з різних джерел, може відрізнятися. Дослідники зробили висновок, що перед тим як розпочати процес об'єднання в територіальні громади, потрібно забезпечити їх необхідною інформацією та ресурсами, які потрібні для уникнення евентуальних проблем [11].

Мета статті – визначення ефективних методів та інструментів для розвитку і відродження територіальних громад у депресивних регіонах на основі світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. Соціально-політична система капіталістичних країн світу передбачає певну децентралізацію управлінських функцій, коли кожен рівень ієрархічного управління має власні зобов'язання, ресурси і повноваження для їх виконання, несе певну відповідальність за результати ухвалених рішень. Світовий досвід показує, що прагнення уряду тієї чи іншої країни до модернізації змушує передавати місцевій владі необхідні повноваження.

Закордонний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства.

Іноді панівні політичні партії використовували місцеві програми розвитку для збільшення своєї популярності. У принципі, у конкурентному середовищі така практика є цілком виправданою. Однак нерідко ухвалювались програми розвитку сільських районів, покликані служити більш широким геополітичним інтересам наддержав. Крім того, програми розвитку часто не передбачали ефективного моніторингу з боку держави, адекватного фінансування та забезпечення кадрами [12, с. 4].

Усі інструменти розвитку громади можна умовно поділити на кілька категорій, а саме:

1) інструменти оцінювання: для оцінки навколишнього середовища; тобто того, хто такі люди, які живуть там, як вони живуть, чи існують якісь конфлікти, які ресурси будуть потрібні для побудови та підтримки програми розвитку громади;

2) інструменти планування: для розроблення всіх необхідних програм розвитку, які в майбутньому можуть бути реалізовані;

3) інструменти вдосконалення групової взаємодії: для створення та підтримання позитивних відносин між усіма зацікавленими сторонами, як-от уряд, члени громади, представники компанії та місцеві організації.

Дані інструменти допомагають ефективніше розвивати громаду, однак вони не є всеохоплюючими. Використання таких інструментів не означає, що місцеве співтовариство не буде потребувати сторонньої допомоги, проте вони можуть підказати, коли, яка саме співпраця необхідна [13, с. 35].

Досвід таких країн, як Америка, Канада, Німеччина, Чехія, Польща, доводить, що успішними стають ті громади, які вдало знаходять внутрішні ресурси і поліпшують зовнішні відносини з іншими зацікавленими акторами: державними структурами, інвесторами, експертами й іншими. Усе це дає змогу створити серйозні конкурентні переваги, залучати більш продуктивні інвестиції, розвивати бізнес, збе-

рігати існуючі підприємства та підтримувати створення нових робочих місць.

Розвиток громади – це складний процес, на який впливають багато різноманітних чинників, серед яких соціальний капітал, тобто наявність усередині спільноти співпраці та партнерства, довіри до влади та до інших соціальних груп. Пріоритетними напрямами в розвитку громади є:

– підвищення рівня економіки, нарощення обсягів виробництва, створення нових робочих місць;

– колективне навчання: люди навчаються та на практиці вирішують проблеми колективно;

– соціальна підтримка незахищених верств населення й усунення наявних перешкод для груп людей, що зазнають соціального відчуження;

– підвищення рівня екологічної безпеки [14].

Кожен із чинників розвитку громади може бути ефективним інструментом її відродження. Однак їхній однобічний вплив може бути досить суперечливим і призводити до несприятливих наслідків за деяких умов [15, с. 13]. З огляду на це більшості громад варто залучати до процесів розвитку сторонніх експертів та фахівців із різних наукових напрямів.

З наявністю депресивних регіонів, як це не дивно, стикаються і добре розвинуті в економічному відношенні країни, наприклад, Канада, США, Франція, Німеччина й інші. Експерт із розвитку сільських територій Р. Блейк зазначив, що натепер у сільській місцевості живуть краще, ніж 50 років тому, однак різноманітні стратегії, орієнтовані на сировинний сектор, субсидування окремих галузей, навіть комплексні регіональні стратегії не принесли очікуваного довготривалого економічного ефекту зростання в більшій частині сільських районів. Найбільш продуктивною стратегією для відродження громад він назвав «розвиток на місцях» (place-based policies). Фактично він передбачає, що стратегія відродження громади має фокусуватися на окремому населеному пункті і ґрунтуватися на ретельній оцінці активів громади, її прагнень, проблем, ресурсів, наявності перспективних місць під забудову тощо.

Даний підхід вимагає, щоб та чи інша програма розвитку реалізовувалась громадянами, організаціями чи органами місцевого самоврядування. Ефективною, на думку Р. Блейка, вона стає лише за умови, якщо соціальне, культурне, екологічне благополуччя тієї чи іншої місцевості, а також її економічний розвиток виступають на передній план. Канадський уряд має позитивний досвід відродження громад там, де зусилля для досягнення даної мети були комплексними. Як виявилось, критично важливо дотримуватись принципу не завдання шкоди екологічним, соціальним, культурним цінностям жителів громади, а також не допускати дискримінації прав жителів інших місць, що прагнуть до розвитку [17, с. 213].

Соціальна й економічна неоднорідність деяких регіонів може бути зумовлена різними геополітичними умовами, потенціалом природних ресурсів, кількістю та якістю трудових ресурсів, історичними тенденціями розвитку регіону, системою бюджетного регулювання. Депресивні регіони нерідко потребують фінансової підтримки для свого розвитку. Ось чому необхідно залучати ефективні фінансові механізми, які дозволять подолати регіональні нерівності, визначити можливості для подальшого розвитку. Світовий досвід доводить, що державне управління інвестиціями має бути гнучким і передбачати залучення місцевих органів влади до інноваційної та ефективної співпраці [18, с. 486].

Бідність залишається постійною проблемою в багатьох районах США. Перед створенням нових робочих місць у неблагополучних районах, наприклад у невеличких містах, громадам доводиться вирішувати численні проблеми, як-от низьку кваліфікацію, неадекватну інфраструктуру, що занепадає, злочинність та інші негаразди. Якщо навіть вдається створити нові робочі місця, вони зазвичай оплачуються за найнижчими ставками, а отже, у середньому мало підвищують дохід жителів громади. Політичне рішення проблеми американці неодноразово намагались знайти в підтримці промислових зон, створенні нових потужностей. Однак дана політика зазвичай не допомагала громадам, бо відкрита та чесна конкуренція на ринку демонструвала їхнє вразливе становище [19, с. 71].

Сучасні експерти доходять висновку, що саме «розвиток на місцях» є ключем до вирішення багатьох труднощів. Одним із проявів може бути урядове субсидування з метою створення галузевого кластера з урахуванням природних переваг громади (наприклад, наявність природних ресурсів або підтримка університету). Іншим важливим інструментом відродження місцевих громад можуть бути зусилля зі стимулювання ринку нерухомості. Тобто створення привабливої інфраструктури й іміджу окремого району з метою продажу земельних ділянок заможним громадянам з інших районів та отримання не тільки грошей від такого продажу, а й вигод від залучення нових жителів до життя громади та вирішення її проблем [19, с. 81].

Висновки. Наявність зацікавлених осіб або груп, розроблення стратегічного плану розвитку громади, співпраця під час її розбудови і контроль над управлінськими процесами уявляються невід'ємними елементами успішного відродження місцевих громад. Стратегія «розвитку на місцях» дозволяє адекватно до ситуації, що склалася, використовувати наявні місцеві переваги. Створення галузевих економічних кластерів, підвищення цінності нерухомості громади також мають використовуватись для прискорення соціально-економічного поступу громади.

Досвід реформ у закордонних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації місцевих спільнот, переході до інститутів, заснованих на громадських ініціативах. Існує низка принципів, дотримання яких дозволяє більш ефективно підтримувати позитивні зміни в місцевих громадах: необхідність розроблення реалістичної стратегічної програми розвитку та її поступова реалізація; недопущення різного роду дискримінації; прозорість діяльності владних органів на всіх рівнях; ретельне планування всіх важливих кроків; залучення фахівців до процесу розроблення важливих рішень та їх виконання.

У наступних наукових дослідженнях уважаємо за потрібне зосередитись на окремих аспектах відродження громади: теоретичних, управлінських, кадрових тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування :* науковий вісник. 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (дата звернення: 10.11.2019).

2. Омельченко О. Методологічні засади оцінювання рівня життя населення в регіонах України. *Проблеми економіки*. 2010. № 2. С. 81–90. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-2_0-pages-81_90.pdf (дата звернення: 10.08.2020).

3. Ксенофонтов В. Подходы к оценке уровня социально-экономического развития региона в условиях его сбалансированного развития. *Вестник Иркутского государственного технического университета.* 2010. № 7 (47). С. 235–249.

4. Ярошенко І. Механізми державної підтримки проблемних регіонів. *Моделювання регіональної економіки*. 2014. № 1. С. 13–149.

5. Васильєва О. Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 1. С. 7–18.

6. Федорчак О. Державна політика залучення інвестицій у депресивні регіони України. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 2. С. 91–106.

7. Кравченко Т. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління».* 2015. № 1. С. 68–75.

8. Хомюк Н. Територіальна громада як основа забезпечення розвитку сільських територій в Україні. *Інтелект XXI*. 2019. № 1. С. 67–70.

9. Сосуновський В. Територіальна громада: сутність та соціальне призначення. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2017. № 15. С. 129–131. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11764/Sosunovsky%20V.%20S.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 19.08.2020).

10. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава.* 2017. № 3. С. 64–70.

11. Бабій В., Скоробагатько А. Основні проблеми об'єднаних територіальних громад. *Національний авіаційний університет*. 2018. С. 60–61.

12. Cazorla A., Midgley J. Midgley Planning and community development: case studies. Madrid (Spain), 2012. 306 p. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-urovnya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona-v-usloviyah-ego-sbalansirovannogo-razvitiya (date of application: 20.08.2020).

13. Community development toolkit. *International council on mining & metals.* London, UK, 2012. 220 p. URL: https://www.commdev.org/pdf/publications/ICMM-Community-Development-Toolkit.pdf (date of application: 17.07.2020).

14. Community development in Europe towards a common framework and understanding. *EuCDN*. 2014. 93 p. URL: http://eucdn.net/wp-content/uploads/2014/10/2014-24-09-EuCDN-Publication-FINAL.pdf (date of application: 19.08.2020).

15. Community Development Toolkit. *ESMAP, the World Bank and ICMM*. London, UK, 2005. 50 p. URL: https://www.esmap.org/sites/default/files/esmapfiles/Community%20Development%20Toolkit.pdf (date of application: 17.08.2020).

16. Five Principles for Launching a Successful Community Development Initiative. Coming up with the money. *Community development at the St. Louis Fed.* 2015. 42 p. URL: https://www.stlouisfed.org/~/media/files/pdfs/communitydevelopment/comingupwithmoney/launching_successful_community_development_initiative.pdf?la=en (date of application: 16.07.2020).

17. Raymond B. Blake Regional and Rural Development Strategies in Canada: The Search For Solutions Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada. 2003. 228 p.

18. Investment Instruments to Stimulate Depressed Region. Development / Yu. Maidanevych et al. *European Research Studies Journal*. 2018. P. 476–488.

19. Place-Based Policies for Shared Economic Growth / Jay Shambaugh and Ryan Nunn, eds. Hamilton Project. Washington, DC : Brookings Institution. 248 p.

РЕГУЛЯТОРНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ У ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ ЩОДО КОНТРАКТНО-ДОГОВІРНИХ ЗАСАД У ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

REGULATORY FUNCTION OF THE STATE IN THE TRANSFORMATION OF MODERN MANAGEMENT APPROACHES TO CONTRACTUAL PRINCIPLES IN FOREIGN ECONOMIC

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.2

Пенцак Т.Г.
к. екон. наук, доцент,
керівник навчально-методичного відділу
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького
Матвеєва М.П.
к. екон. наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Зовнішньоекономічна діяльність є основою міжнародної торгівлі, фундаментом, центральною ланкою руху товарів. Проблема кваліфікації договору як зовнішньоекономічної складової частини є одним із найважливіших питань державного регулювання міжнародної економічної діяльності. Визначеність і однозначність формулювань у сфері зовнішньоторговельного обороту дозволяє виключити можливі потенційні суперечності в партнерських взаєминах сторін зовнішньоторговельної угоди, а також уникнути відмінностей, що перешкоджають правильному розумінню справжньої волі сторін, у розумінні формулювань, які становлять зміст угоди. Крім того, такий підхід сприятиме ефективному захисту законних інтересів учасників зовнішньоторговельної діяльності, зниженню ризиків недобросовісної поведінки однієї зі сторін.

Відносини, що виникають між різними суб'єктами міжнародної підприємницької діяльності, пов'язані з переміщенням і торговим оборотом, потребують договірного вираження. Поняття «зовнішньоекономічна угода» має комплексний характер і означає діяльність міжнародних суб'єктів у галузі міжнародного обміну товарами, роботами і послугами. Під терміном «міжнародна комерційна діяльність», або «транскордонна операція», більш поширеним у міжнародній торговельній практиці, розуміють угоду, що зумовлює підприємницьку діяльність приватних осіб у сфері міжнародної торгівлі та зовнішньоекономічної діяльності.

Під час укладення та виконання зовнішньоекономічних угод встановлюються особливості режиму їхніх об'єктів, особливості становища суб'єктів, вимоги податкового, митного регулювання, які необхідно враховувати. З метою запобігання конфліктним ситуаціям між державами договір повинен мати точний характер, тобто основні його положення, що стосуються порядку поставки і виконання сторонами своїх зобов'язань за договором, повинні бути прописані таким чином, щоб у разі порушення, невиконання або неналежного виконання стороною своїх зобов'язань ця сторона несла б матеріальні збитки.

Однак з урахуванням тенденцій лібералізації в зовнішньоторговельній сфері, особливих властивостей товару і цілі вироблення більш докладних рекомендацій щодо складання та змісту довгострокового зовнішньоторговельного договору-контракту купівлі-продажу, крім істотних умов такого договору, варто брати до уваги і включати у зміст договору всі умови, які є необхідними для максимально ефективного виконання зобов'язань, взятих на себе сторонами за договором, і мінімізації ризиків виникнення конфлікту внаслідок порушення прав та інтересів сторін.

Ключові слова: *державне регулювання, управлінські підходи, сучасний етап, договір, зовнішньоекономічна діяльність, трансформація, контракт.*

Foreign economic transactions are the basis of international trade, the foundation, the central link in the international movement of goods. The problem of qualification of the treaty as a foreign economic component is one of the most important issues in the state regulation of international economic activity. The certainty and unambiguity of the wording in the field of foreign trade eliminates possible potential contradictions in the partnership of the parties to the foreign trade agreement, as well as to avoid differences in understanding of the wording, which constitute the content and prevent proper understanding of the true will of its parties. In addition, this approach will contribute to the effective protection of the legitimate interests of participants in foreign trade, reducing the risk of unfair behavior of one of the parties.

The relations arising between the various subjects of international business, related to movement and trade need to be contractually expressed. The concept of foreign trade agreement is complex and means the activities of international actors in the field of international exchange of goods, works and services. The term international commercial activity or cross-border operation, more common in international trade practice, means an agreement that determines the entrepreneurial activity of individuals in the field of international trade and foreign economic activity.

When concluding and executing foreign economic agreements, the peculiarities of the regime of their objects, the peculiarities of the position of the subjects, the requirements of tax and customs regulation, which must be taken into account, are established. In order to prevent conflicts between states, the contract must be precise, i.e. its main provisions concerning the order of delivery and performance by the parties of their obligations under the contract must be spelled out in such a way that in case of breach, non-performance or improper performance by obligations, this party would incur material losses.

However, taking into account the trends of liberalization in foreign trade, the special properties of the product and the purpose of developing more detailed recommendations for the preparation and content of long-term foreign trade contract, in addition to the essential terms of such an agreement should take into account and include in the contract are necessary for the most effective fulfillment of the obligations undertaken by the parties to the contract and to minimize the risks of conflict due to the violation of the rights and interests of the parties.

Key words: *state regulation, management approaches, modern stage, agreement, foreign economic activity, transformation, contract.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Зовнішньоекономічна діяльність є однією з небагатьох, де проведена досить серйозна уніфікація колізійних та матеріальних норм, що пояснюється прагненням держав створити ефективний регулятор міжнародних відносин. Договір у зовнішньоекономічній діяльності є найбільш доступним і дієвим засобом, що дає можливість знизити економічні втрати від зміни курсу валюти платежу з моменту виникнення зобов'язання до настання терміну його виконання.

Поширені в міжнародній торговельній практиці типові контракти є низкою уніфікованих умов, сформульованих заздалегідь з урахуванням торгової практики, прийнятої сторонами, після того, як вона була узгоджена з вимогами конкретної угоди. Такі контракти застосовуються тільки до певних товарів або певних видів торгівлі і використовуються найчастіше в торговій діяльності між партнерами, які ведуть регулярні зовнішньоторговельні операції на довгостроковій основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз представлених у міжнародній доктрині дефініцій дозволяє як характерні ознаки зовнішньоекономічної діяльності обумовлювати її переваги у сфері міжнародного обороту і виділити ті, які завжди і неминуче притаманні даній сфері господарювання: економічна цілісність складної транскордонної, взаємозалежної відносинами власності, або іншими відносинами структури; здійснення узгодженої діяльності на національному та міжнародному рівнях; різні форми власності багатонаціональних підприємств.

Водночас дослідниками відзначається, що міжнародна практика використання саме гнучких формулювань свідчить про їхню ефективність [2]. Загальна спрямованість внесених змін свідчить про створення законодавцем сприятливих умов для лібералізації державного зовнішньоторговельного регулювання, скорочення ступеня безпосереднього впливу держави на зовнішню торгівлю і залишає важливу роль регулятора відносин за учасниками міжнародної господарської діяльності, сторонам договору.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Перспективною тенденцією міжнародно-договірної практики є включення в договори все більшої кількості диспозитивних норм, в основі яких лежить принцип свободи договору й автономії волі учасників договірних відносин. Натепер істотного значення набувають акти приватної уніфікації, що розробляються міжнародними урядовими та неурядовими організаціями й узагальнюють міжнародну комерційну практику, а також держави під час розроблення проєктів власних правил щодо державного регулювання зовнішньоторговельних процесів.

Сторони мають право також включити в договір інші вказівки щодо застосування торговельної діяльності, на відміну від угод про розподіл продукції, концесійні угоди передбачають надання іноземним інвесторам, на певний термін, права на розроблення й освоєння поновлюваних і невідновлюваних природних ресурсів, а також підприємницьку діяльність, пов'язану з використанням об'єктів, що перебувають у державній власності. Зовнішньоторговельний договір вимагає детального опрацювання всіх його пунктів, оскільки має на увазі високу вартість товару, ризик завдання великої шкоди стороні внаслідок неналежного виконання зобов'язань.

Мета статті полягає в обґрунтуванні управлінських підходів щодо трансформації формування сучасних договірно-контрактних зобов'язань у зовнішньоекономічній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Особливе місце в регулюванні відносин у сфері міжнародної торгівлі належить уніфікованим звичаям міжнародного ділового обороту. Традиційними елементами зовнішньоторговельної діяльності є тривалість існування, стійкість практики її застосування, визнання її державами і широка популярність, інакше зацікавленій стороні доведеться доводити її існування [4]. Зазвичай контракт починає діяти відразу після його укладання.

Однак сторони контракту мають можливість обумовити дату початку поставок, а також узгодити, що початку дії контракту буде передувати попереднє повідомлення від постачальника або покупця, вказівка точки поставки товару обов'язкова умова довгострокового контракту. Важливе в разі укладення зовнішньоторговельного контракту визначення форми зовнішньоекономічної угоди. Структура зовнішньоторговельного контракту індивідуальна, але, відповідно до рекомендацій, контракт повинен містити обов'язкові розділи, як-от: «Предмет контракту»; «Ціна і порядок оплати»; «Термін поставки»; «Прийом товару»; «Форс-мажорні обставини»; «Розгляд спорів»; «Відповідальність сторін»; «Заключні положення» [2].

Крім істотних для всіх видів міжнародних договорів купівлі-продажу умов, серед яких предмет договору та ціна, до обов'язкових умов зовнішньоторговельного договору поставки варто віднести такі, як: індек-

сація цін; податки, витрати; умови платежу; обсяги поставок; якість товару; місце і термін поставки; приймання товару; гарантії; страхування; форс-мажорні обставини; способи розгляду спорів; відповідальність сторін; термін дії; умови, що перешкоджають односторонньому припиненню договірних зобов'язань, за винятком випадків, які діють у разі форс-мажорних обставин [1]. Перелік рекомендованих як обов'язкові умов довгострокового зовнішньоторговельного договору поставки повинен містити специфічні умови, які притаманні особливим властивостям товару і технології реалізації договірних відносин, зокрема: технічні умови; балансування поставок за заявками; механізми забезпечення гнучкості, систематизація недопоставок [8].

Для транснаціональної корпорації характерна наявність представників різними національностями, які являють собою економічну єдність і пов'язані володінням акцій, управлінським контролем або шляхом укладення договору [3]. Для транснаціональних корпорацій характерні економічна відособленість; єдине внутрішнє управління головного підприємства, що координує діяльність закордонних відділень; широка система торгових і економічних зв'язків, які виходять за межі країни реєстрації. Ці ознаки і зумовлюють участь транснаціональних корпорацій у зовнішньоторговельному обороті в ролі основних суб'єктів господарської діяльності.

Відносини транснаціональних корпорацій і держави – це передусім міжнародні інвестиційні суперечки, що з'являються внаслідок значної зміни умов щодо часу здійснення інвестицій, експропріації або необґрунтованої націоналізації. Крім інвестиційних суперечок, варто згадати і про зростання уваги у світі до питань захисту навколишнього середовища, що відображено в суперечках між компаніями та державами, що приймають. Світові тенденції лібералізації зовнішньоторговельного обороту, інтернаціоналізації виробництва і капіталу залучили в міжнародну економіку і політику міжнародних юридичних осіб та інтеграційні об'єднання.

Серед таких ознак: економічна цілісність складної транскордонної, взаємозалежної відносинами власності або іншими відносинами структури; здійснення узгодженої діяльності на національному та міжнародному рівнях; багатостороння множинність, що виявляється в існуванні різних форм самостійних і несамостійних структурних підрозділів юридичної особи; різні форми власності багатонаціонального підприємства; централізоване управління і контроль головного підприємства, що забезпечує узгодженість дій [5]. Зростання ролі транснаціональних корпорацій у сфері міжнародного обороту є водночас наслідком і причиною очевидної тенденції до об'єднання інтересів держав на економічно-суб'єктивному рівні, що призводить до виникнення інтеграційних процесів в області державного регулювання, що виникають під час зовнішньоторговельних відносин, орієнтованості на їх лібералізацію й уніфікацію.

Діяльність міжнародних організацій та інтеграційних об'єднань нерідко є більш ефективною, ніж діяльність окремо взятих держав. Такий факт зумовлений залученням до процесу ухвалення рішень кваліфікованих представників різних держав, незалежних експертів і галузевих фахівців, що дозволяє швидше й ефективніше вирішувати проблеми. Міжнародні організації й інтеграційні об'єднання своєю діяльністю сприяють зближенню позицій країн – учасниць таких об'єднань, зумовлюють вироблення ними узгоджених міжнародних документів.

Ця діяльність спрямована на розроблення й ухвалення міжнародних договорів і проявляється також у процесі «самостійної правотворчості», що реалізується шляхом ухвалення резолюцій, що містять міжнародні положення. Отже, у процесі вдосконалення й уніфікації державного регулювання діяльності суб'єктів зовнішньоторговельних контрактних відносин потрібно орієнтуватися на міжнародну торговельну практику транснаціональних корпорацій, що враховує ознаки й особливості їхньої природи і важливу складову частину сучасного міжнародного регулювання.

Серед них визначальними будуть: національність транснаціональних корпорацій; міжнародний характер діяльності; панування капіталу будь-якої країни; єдність управління; об'єднання монополістичного капіталу; узгоджена державна політика; забезпечення рівноваги, сумісності, економічної єдності та юридичної множинності самостійних у структурі незалежних компаній; можливість здійснення вертикально інтегрованого бізнесу; невтручання транснаціональних корпорацій у внутрішні справи держави, що приймає, і міжурядові відносини, повага суверенітету держав над їхніми природними ресурсами, матеріальними цінностями й економічною діяльністю; право держави на регулювання та контролювання діяльності транснаціональних корпорацій, на участь у розподілі прибутку і націоналізацію іноземної власності на її території [7].

Інтеграційні процеси розвитку і лібералізація державного регулювання зовнішньоторговельних процесів проявляються не тільки за

допомогою формування міжнародної торгової практики в діяльності транснаціональних корпорацій, але й серед юридичних осіб, які здійснюють міжнародне господарювання. Важливу роль у розвитку й уніфікації зовнішньоторговельного обороту відіграють різного роду міжнародні організації й інтеграційні об'єднання. Ця участь спричинена необхідністю розвитку нових форм міжнародного співробітництва а зовнішньоекономічній діяльності.

Висновки. Під впливом діяльності міжнародних юридичних осіб та інтеграційних об'єднань формуються основні перспективні тенденції регулювання зовнішньоторговельного обороту, що свідчить про його лібералізацію, скорочення безпосереднього впливу держави, зростання ролі державного регулятора та відносин учасників міжнародної господарської діяльності.

Конкуренція капіталів на світовому ринку неминуче призводить до використання у зовнішньоекономічній діяльності будь-яких засобів для посилення конкурентних позицій своїх держав. Держава зацікавлена в розвитку власної зовнішньоекономічній діяльності, що підсилює конкурентні позиції на світовій арені. Отже, на сучасному етапі у світовій практиці зовнішньоекономічна діяльність є учасником глобального рівня міжнародного господарювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гребельник О. Основи зовнішньоекономічної діяльності : підручник. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 410 с. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/4007/1/2830_IR.pdf.

2. Домбровська С. Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління».* 2017. Вип. 1 (6). С. 114–119.

3. Козак Ю. Зовнішньоекономічна діяльність : навчальний посібник. Центр навчальної літератури, 2019. 292 с.

4. Козак Ю. Зовнішньоекономічна діяльність: підприємство – регіон : підручник. Центр навчальної літератури, 2016. 290 с.

5. Козак Ю., Шпорек Т., Молендовскі Є. Міжнародна торгівля : підручник. Центр навчальної літератури, 2015. 272 с. URL: https://pidru4niki.com/1613102363732/ekonomika/mizhnarodna_torgivlya.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про договори міжнародної купівлі-продажу товарів від 11 квітня 1980 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_003#Text.

7. Лубенченко О., Гнєдков А. Методологія управління зовнішньоекономічною діяльністю промислових підприємств в умовах інноваційно-інвестиційної економіки : монографія. Лисичанськ : ДонДТУ, 2016. 243 с.

8. Мантур-Чубата О. Організаційно-економічний механізм управління ризиками зовнішньоекономічної діяльності підприємства : дис. … канд. екон. наук: 08.00.04. Харків, 2015. 239 с.

«ПОКЛИКАННЯ ДО ПОЛІТИКИ» М. ВЕБЕРА ТА УПРАВЛІНСЬКА КУЛЬТУРА СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІТИКУМУ

“CALL TO POLITICS” BY M. WEBER AND MANAGEMENT CULTURE OF MODERN UKRAINIAN POLITICS

УДК 316.0 (075.8)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.3

Пержун В.В.
к. соціол. наук, доцент,
докторант кафедри суспільних відносин і суспільно-владних зв’язків
Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена одному з фундаментальних напрацювань Макса Вебера, що найбільше відповідає управлінській науці як окремій галузі наукових знань. Ідеться про дослідження у сфері політики, влади й управління, яке досить чітко й аргументовано викладає М. Вебер у праці «Покликання до політики». У ній учений робить детальний аналіз ролі та значення політики як професії; хто може бути покликаний до політики; яким має бути політик, управлінець; які норми і принципи ведення політики; якими якостями управлінської культури повинні володіти політики, управлінці, а також – чи взагалі ці якості можливі в політичній та управлінській діяльності.

Нині політика дуже тісно пов’язана з таким інститутом держави, як влада й управління. Вона є професією управлінської діяльності, оскільки керівництво державними і суспільними справами беруть на себе переважно політичні партії, об’єднання й окремі політики-лідери. Добре це чи погано – розсудить історія, але зараз це реальність, об’єктивний факт. Тому стають актуальними розробки класиків щодо політики як професії, якою мають займатися покликані до цієї справи, професійно підготовлені люди.

Сучасний український політикум, на жаль, не зовсім відповідає критеріям, про які пише М. Вебер. Звідси постає проблема донесення до них науково-практичних розробок, ідей та теорій класиків управлінської думки, яким, безумовно, є М. Вебер. У даній публікації автор намагатиметься в доступній формі викласти думки вченого про політику і політика-управлінця, а також про те, якими ознаками та якостями управлінської культури має володіти український політикум, який репрезентує собою державне управління.

Ця стаття є продовженням публікації автора, яка вийшла у 16 випуску за 2020 рік журналу «Публічне управління і адміністрування в Україні», а саме «Три чисті типи легітимного панування»: управлінська культура М. Вебера і сучасність».

Ключові слова: *управлінська культура, політика, управлінець, управлінська діяльність, влада, якості, ознаки, принципи, норми.*

The article is devoted to one of the fundamental works of Max Weber, which is most consistent with management science as a separate field of scientific knowledge. This is a study in the field of politics, power and governance, which is quite clearly and argumentatively presented by M. Weber in his work “Call to Politics”. In it, the scientist makes a detailed analysis of the role and importance of politics as a profession; who can be called to politics; what should be a politician, manager; what are the rules and principles of policy; what qualities of managerial culture should be possessed by politicians, managers, as well as – whether these qualities are possible in political and managerial activities.

Today, politics is very closely linked to such an institution of the state as power and governance. It is a profession of management, as the management of state and public affairs is taken over mainly by political parties, associations and individual politicians-leaders. History is good or bad, but now it is a reality, an objective fact. Based on this, the development of classics on politics as a profession, which should be engaged in vocational, professionally trained people, becomes relevant.

Unfortunately, modern Ukrainian politics does not quite meet the criteria that M. Weber writes about. Hence the problem of bringing to them scientific and practical developments, ideas and theories of the classics of managerial thought, which is certainly M. Weber. In this publication, the author will try to present in an accessible form the views of the scientist on politics and politics-manager, as well as what features and qualities of management culture should have a Ukrainian politicum, which represents public administration.

This article is a continuation of the author’s publication, which was published in the 16th issue in 2020 of the magazine “Public Administration in Ukraine”, namely “Three pure types of legitimate domination”: the managerial culture of M. Weber and modernity.

Key words: *managerial culture, policy, manager, managerial activity, power, qualities, signs, principles, norms.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Макса Вебера як науковця знають і пов’язують здебільшого із соціологічними знаннями. Це правильно, оскільки він був знавцем світових релігій, одним із засновників соціології релігії, соціології праці, соціології культури, соціології політики, історичної соціології тощо. Менше його знають як класика управлінської думки, хоча в нього є декілька фундаментальних праць, що присвячені саме проблематиці управління, політиці, економіці, владним інституціям: «Господарство і суспільство», «Три чисті типи легітимного панування», «Покликання до політики», «Політичні спільноти і господарство» та інші. Його науковою творчістю цікавилися раніше і досліджують нині: Р. Арон, Я. Алстед, В. Моммзен, А. Гофман, А. Мартинов, М. Масловський, Б. Миронов, П. Кутуєв, Ю. Баришніков, В. Маршев та інші.

Проте науковців, які вивчали і вивчають його спадщину саме з позицій управлінської думки, дотепер мало в Україні. Назвемо деяких із них: О. Погорілий, В. Скиба, М. Туленков, Н. Юрик, Н. Бутусова, В. Пержун та інші.

Отже, дослідження політики й управління як взаємопов’язаних соціально-політичних і дер-

жавно-управлінських феноменів, що зробив М. Вебер у праці «Покликання до політики», важливе, оскільки він розглядає проблеми політичного поля суспільства і держави, управлінської діяльності, управлінської культури, загалом, яким має бути політик і управлінець. Ці питання мають не тільки науково-теоретичне навантаження, але й постають практичними завданнями для сучасного українського політикуму.

Аналіз публікацій за проблематикою та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Серед праць, де досліджуються окремі моменти, пов'язані з науковою роботою М. Вебера в галузі управлінської науки, назвемо такі: «Дослідження авторитарної особистості» Т. Адорно, «Сучасний соціальний конфлікт: нарис політики свободи» Р. Дарендорфа, «Демократія і тоталітаризм» Р. Арона, «До загальної теорії дії. Теоретичні засади соціальних наук» Т. Парсонса, «Ефективність людської поведінки» Н. Чубаря, «Наглядач імперії» А. Філіпова, «Організація і управління» Д. Гвішіані, «Технології політичної влади» В. Іванова і В. Патрушева, «Сучасні теорії менеджменту» М. Туленкова, «Три чисті типи легітимного панування»: управлінська думка М. Вебера і сучасність» В. Пержуна й інші.

Однак і дотепер залишаються маловивченими, особливо в управлінській думці, напрацювання М. Вебера стосовно політики як соціального інституту влади, політиків, що займаються управлінською діяльністю, які риси управлінської культури їм мають бути притаманні тощо. Такі наукові та практичні проблеми будуть вивчені в цій статті.

Мета статті. Проаналізувати основні характерні якості й ознаки управлінської культури політиків-управлінців, які визначає М. Вебер у своїй праці «Покликання до політики», а також їх використання сучасним українським політикумом.

Виклад основного матеріалу. На початку своєї праці М. Вебер порушує питання, що має володіти людиною, чим вона живе в поточний момент, щоб вирішити стати на шлях політичної й управлінської діяльності. На дане питання він відповідає коротко: це «<…> те, що дає почуття влади» [4, с. 173]. Далі вчений пише, що поступово змінюється свідомість і поведінка людей, які прийшли в політику й отримали владу, вони починають відчувати себе «<…> нервом історично важливого процесу, коли проявляється здатність людини підняти професійність політика над повсякденністю» [4, с. 173]. Але тут М. Вебер наголошує, що політикам важливо пам'ятати про ту важку ношу, що покладається на них: відповідальність за свої дії, роботу своїх підлеглих й оточення, зрештою, відповідальність за державу і суспільство. Отже, «<…> ми торкаємося сфери етичних питань, бо саме до них належить питання, якою слід бути людині, щоби їй дозволено було покласти руку на спиці колеса історії», – пише М. Вебер [4, с. 173].

Наступний ключовий момент, на який звертає увагу М. Вебер, це виокремлення трьох основних, на його думку, якостей, якими мають бути наділені політики:

– пристрасть (розуміння суті справи, як її можна успішно вирішити, відданість цій справі);

– почуття відповідальності (відповідальність має бути в політиків та управлінців завжди, вона ніби вимір їхньої практичної роботи);

– окомір діяльності (це власне управлінська культура, яка виступає орієнтиром управлінської діяльності, внутрішня готовність до результативних дій).

М. Вебер підкреслює: «Пристрасть – у розумінні спрямованості на саму суть справи (Sachlichkeit): пристрасної відданості «справі», тому богові чи демонові, який вершить цю справу» [4, с. 173]. Водночас він зауважує, що тільки однієї пристрасті політикові, який бачить її своєю професією, недостатньо для повноцінного самовираження в управлінській чи владній діяльності: «Вона не зробить вас політиком, якщо, будучи відданим «справі», ви не вважатиме відповідальність перед цією справою провідною зіркою вашої діяльності» [4, с. 174]. І, як підсумок, далі наполягає: «<…> Для цього (і то головна психологічна якість політика) потрібен окомір – здатність із внутрішньою зібраністю та спокоєм віддатися впливу реальностей, інакше кажучи, потрібна дистанція стосовно речей і людей» [4, с. 174].

Деяку увагу М. Вебер також приділяє суто психологічним якостям політика. Він говорить, що людина, яка вважає політику своєю професією, має в управлінській діяльності керуватися передусім розумом: «Політику роблять головою, а не якимись іншими частинами тіла або душі <…> Але повне приборкання душі, яке притаманне пристрасному політикові і яке відрізняє його від «стерильно збудженого» дилетанта, можливе тільки завдяки звичці до дистанції – у будь-якому розумінні цього слова. «Сила» політичної «особистості» передусім означає наявність у неї вищезгаданих якостей» [4, с. 174].

Далі М. Вебер пише про одну особливість, до того ж не позитивну як для політика й управлінця, що навіть нині вельми актуальна й болюча для нашого українського політикуму. Ця якість притаманна, на жаль, більшості полі-

тиків і управлінців в Україні. Ідеться про «<…> цілком тривіальну, занадто людську ваду – звичайнісіньке марнославство, смертельного ворога всякої самовідданості справі і всякої дистанції, у даному разі – дистанції щодо самого себе» [4, с. 174].

Тут М. Вебер наголошує, що марнославство притаманне багатьом людям різних професій, але коли ми маємо на увазі політика чи управлінця, дана проблема особливо актуалізується, оскільки для нього його праця – це прагнення влади як необхідного засобу для самовираження і самоутвердження. І в цьому немає нічого поганого, оскільки «<…> «інстинкт влади», як його прийнято називати, справді належить до нормальних якостей політика» [4, с. 175]. Але коли цей інстинкт починає працювати не на державну і суспільну справу, а тільки на благо самого політика, його родини і близького оточення, тоді відбуваються речі, що призводять до нездорового управління, зловживання владою, зрештою, дуже часто, до політичного краху самого політичного діяча та його команди. Стосовно такого стану М. Вебер зауважує: «Гріх проти святого духу його покликання починається там, де прагнення влади стає неділовим (Unsachlich), перетворюється на предмет особистого самозахоплення, замість того, щоб служити виключно «справі». Бо у сфері політики є, зрештою, два різновиди смертельних гріхів: байдужість до суті справи (Unsachlichkeit) і (що часто, але не завжди поєднане з нею) безвідповідальність» [4, с. 175]. Підсумовуючи ці небезпеки для політика, автор праці «Покликання до політики» наполягає, що найперше до них можуть призвести виключно марнославство, байдужість, егоїзм, популізм, видимість роботи, возвеличення своєї влади, безвідповідальність тощо. Справді, написано ніби сьогодні й звучить для наших сучасних українських управлінців, політиків та влади.

Що також важливо й актуально для наших українських політиків і управлінців у згаданій праці М. Вебера, що він відверто пише про етичні (відношення між етикою і політикою) і моральні норми та принципи. Учений наполягає на тому, щоб політики займалися дійовими внутрішніми справами в соціальній та економічній сферах. Стосується це тодішньої Німеччини, яка програла Першу світову війну. Вони, тобто політики, на його погляд, мають сказати: «Ми програли війну – ви її виграли. Із цим тепер усе вирішено. Давайте ж вести мову про те, які із цього варто зробити висновки відповідно до тих ділових інтересів, які були задіяні, і – що найголовніше – з погляду тієї відповідальності перед майбутнім, яка лежить передусім на переможцеві. Усе інше є недостойним і мститиме за себе. Нація стерпить ущемлення її інтересів, але не стерпить образи її гідності, особливо коли це роблять із попівською впертістю» [4, с. 177].

Дилема співвідношення етики і політики, чи може бути політик моральним, чи виправдовує себе підхід, що досягнення кінцевої мети виправдовує всі можливі засоби, приводить М. Вебера до констатування факту: «Неможливо носити під одним капелюхом етику переконання й етику відповідальності або ж етично декретувати, яка мета мусить освячувати які засоби (за умови, що цьому принципові взагалі робляться якісь поступки)» [4, с. 183]. Для людини, яка вирішила присвятити себе професійно політиці й управлінню, украй необхідно знати, осмислити й усвідомити такі «етичні й моральні перебіги», коли добро не завжди перемагає зло, а в політиці, у більшості, навпаки; коли настає необхідність «відмовитися» від здавалось би доброго й людяного вчинку й робити справи та реформи, непопулярні серед людей тощо.

Тепер декілька слів про етику переконання й етику відповідальності у сфері політики. М. Вебер не відкидає етику переконання, інколи вона спрацьовує, але він замислюється над питанням: «<…> чи варто діяти відповідно до етики переконання, а чи до етики відповідальності, і коли так, а коли інакше, – цього нікому приписати не можна» [4, с. 189]. Історія знала і знає приклади, коли з'являються політики переконання і говорять, що я намагався і намагаюся робити все добре, але мені не вдається, оскільки заважають; відповідальність за наслідки не може лежати на мені, а на інших, які мене оточують, моїх опонентах тощо. Чи не нагадує це наших політиків та їхні слова про «попередників»? М. Вебер на це відповідає: «<…> Скажу відверто, що спершу запитаю про міру тієї внутрішньої повноцінності, яка стоїть за цією етикою переконання; у мене складається враження, що в дев'яти випадках із десяти я маю справу із хвальками, які не відчувають реально, що вони беруть на себе, але зачаровуються романтичними ілюзіями» [4, с. 189]. Досить влучно сказано, ніби М. Вебер живе в сучасній Україні.

Але можлива й зовсім інша картина. У певний історичний момент з'являються люди з етикою відповідальності за наслідки своєї політичної та державної управлінської діяльності. У їхній управлінській роботі не все може бути правильним та зразу результативним, вони можуть помилятися і шукати шляхи вирішення проблем, зрештою, ідеальних політиків та управлінців не буває. Але якщо така

людина відверто скаже: «Я інакше не можу, на цьому стою», тут є щось справді людське і зворушливе. Бо це якраз та ситуація, яка для кожного з нас, хто, звичайно, внутрішньо не вмер, повинна мати можливість колись настати. У цьому розумінні етика переконання й етика відповідальності не є абсолютними протилежностями, а взаємно доповнюють одна одну, які тільки разом становлять справжню людину, яка може мати покликання до політики» [4, с. 189].

Як підсумок можна сказати, що М. Вебер упевнений, що «політика – це могутнє повільне буріння твердих пластів, яке здійснюють водночас із пристрастю і з холодним окоміром» [4, с. 191]. Не кожна людина здатна бути політиком, володіти владою й управляти суспільством і державою. Така людина має відчувати в собі відповідальність, окомір і пристрасть, мати внутрішню здатність керувати і владарювати, водночас намагатися робити «усе в міру», як говорив у далекому історичному минулому «батько» афінської демократії Солон. «Лише той, хто впевнений, що не похитнеться, коли світ виявиться, з його погляду, надто дурним або надто підлим для того, що він хоче йому запропонувати; лише той, хто, всупереч усьому, здатний сказати: «А все-таки!», – лише той має «професійне покликання» до політики», – переконаний М. Вебер [4, с. 191].

Тепер стосовно перспектив формування управлінської культури українських політиків та управлінців, про які висловлювався М. Вебер. Найперше необхідно позбутися популізму й безвідповідальності в управлінській роботі. Неможливо обіцяти того, що не виконаєш. Краще, як пише М. Вебер, стати відповідальним політиком, стратегічно мислити, системно підходити до вирішення назрілих соціально-економічних, соціокультурних, політичних проблем. Адже втілити в життя реальні цивілізовані реформи непросто, часто доводиться робити речі непопулярні, але якщо політик, управлінець та їхня команда на правильному шляху, рано чи пізно це принесе свої позитивні результати. Які шляхи формування такої управлінської культури? Найперше людина має зрозуміти й усвідомити, чи це твоє – політика й управління; наступне – навчання, здобуття досвіду; далі – добір у свою команду професійних управлінців, уміння слухати і прислуховуватися до порад експертів та консультантів; і останнє – це політична воля керівництва зробити реальні практичні кроки до позитивних політико-управлінських реформ в Україні. Усе це нелегко, оскільки багатьом впливовим людям реальні позитивні зміни в сучасній Україні не потрібні, вони обстоюють стару систему, коли державна бюрократична машина тільки гальмує цивілізаційний поступ. Але процеси реформ і змін – це незворотні речі, що рано чи пізно принесуть успіх у розбудові української держави. І належне місце в даних процесах належить сформованій позитивній управлінській культурі українського політикуму. Про такі управлінські реалії сьогодення пишуть українські вчені, які працюють у сфері державного управління й займаються управлінською наукою: В. Бакуменко [2], Г. Атаманчук [1], Л. Васильченко [3], О. Петроє [7], Л. Гонюкова [5], М. Пірен [8], Ю. Сурмін [9], В. Тертичка [11], С. Телешун [10], В. Пержун [6] та інші.

Висновки. Зроблений аналіз праці «Покликання до політики» М. Вебера засвідчує, що він як учений і громадсько-політичний діяч, прихильник національно-ліберальної ідеології обґрунтовує концептуальні засади аналізу політики як соціального феномену й інституту влади й управління. Науковець ніколи не заперечував вагомого впливу економічних чинників на політику, але й ніколи не був прихильником тези, що політика є «надбудовою» над економічним фундаментом, а завжди розглядав її як окрему сферу соціально-політичних відносин у галузі влади й управління. Найбільше уваги М. Вебер приділяє мотиваціям, якими керуються суб'єкти політичних відносин і це ми вважаємо доцільним, оскільки політики-професіонали є тими людьми, від яких багато в чому залежить соціально-політична, економічна та соціокультурна життєдіяльність суспільства і держави.

Перспективою подальших досліджень є вивчення розробок М. Вебера стосовно соціально-психологічних чинників, що впливають на політику, владу й управління. Потребує також більш поглибленого вивчення його теорія соціальної дії у сфері політики й державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г. Про особливості професіоналізму в управлінні. *Право та управління XXI століття.* 2012. № 2. С. 56–61.

2. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : УАДУ, 2002. 328 с.

3. Васильченко Л. Управлінська культура і компетентність керівника. Харків : Основа, 2007. 176 с.

4. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Пер. з нім. О. Погорілого. Київ : Основи, 1998. 532 с.

5. Гонюкова Л. Політичні партії в державному управлінні : функціональний аспект. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2010. № 4. С. 191–198.

6. Пержун В. «Три чисті типи легітимного панування»: управлінська думка М. Вебера і сучасність. *Публічне управління і адміністрування в Україні :* науковий журнал Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Вип. 16. С. 24–28.

7. Петроє О. Еволюція моделі державного управління: від класичних демократій до врядування майбутнього. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2019. Вип 2. С. 92–106.

8. Пірен М. Професійна відповідність управлінської культури керівників владних інститутів – об'єктивна потреба суспільних змін в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2018. № 4. С. 150–157.

9. Сурмін Ю. Необхідність концептуальних змін професійного навчання державних службовців в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2005. № 4. С. 84–92.

10. Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2019. № 1. С. 60–66.

11. Тертичка В. Системний підхід як підґрунтя аналізу державної політики. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2005. № 1. С. 76–86.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

САНАТОРНО-КУРОРТНА РЕАБІЛІТАЦІЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

SANATORIUM-RESORT REHABILITATION OF MILITARY IN UKRAINE: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.4

Бабова І.К.
д. мед. наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри проєктного менеджменту
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Рожков В.С.
д. мед. наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
Український науково-дослідний інститут медичної реабілітації та курортології
Міністерства охорони здоров'я України

У статті висвітлені особливості організації системи медико-психологічної та медичної реабілітації військовослужбовців у санаторно-курортних умовах в Україні; проаналізовано, у яких санаторно-курортних закладах надаються відповідні послуги, їхня відомча підпорядкованість, нормативно-правові засади їх забезпечення; проаналізовано сучасний стан системи надання реабілітаційних послуг військовослужбовцям у санаторно-курортних умовах, узагальнено механізми публічного управління цією системою, зокрема організаційно-правового, економічного та ресурсного механізмів; розкрито сутність ресурсного механізму та проаналізовано його складові частини: структурно-технологічний, кадрові ресурси, інформаційні ресурси. Розкрито зв'язки між суб'єктом та об'єктом санаторно-курортної реабілітації та лікування, її мета.

Основними проблемами організації санаторно-курортного лікування та реабілітації військовослужбовців в Україні є міжвідомча неузгодженість; значна розгалуженість санаторно-курортних та реабілітаційних закладів, які надають цей вид медичної допомоги, що ускладнює їхню підзвітність і аналіз ефективності лікування; відсутність єдиних стандартів та необхідність оновлення чинних стандартів надання медичної та медико-психологічної допомоги в санаторно-курортних умовах.

Вирішення питань публічного управління системою медичної (психологічна, фізична) реабілітації та санаторно-курортного лікування військовослужбовців сприятиме впровадженню в національне законодавство міжнародних стандартів у сфері реабілітації, удосконаленню системи надання реабілітаційних послуг (фізична, медична, психологічна реабілітація) на етапі санаторно-курортного лікування та розвитку системи реабілітації в Україні, зниженню рівня інвалідизації військовослужбовців та скорішому поверненню до військової служби, покращенню якості їхнього життя, відновленню залишкової працездатності ветеранів та поверненню їх до активного соціального та професійного життя.

Ключові слова: *публічно-управлінський аспект, медико-психологічна реабілітація, санаторно-курортний етап, військовослужбовці, механізми публічного управління.*

The article highlights the peculiarities of organization of medical-psychological and medical rehabilitation system of military in sanatorium-resort conditions in Ukraine; analyzed in which sanatoriums the relevant services are provided, their departmental subordination, regulatory framework for their provision; the current state of the system of providing rehabilitation services to military in sanatorium-resort conditions is analyzed and the mechanisms of public administration of this system are generalized, in particular organizational-legal, economic and resource mechanisms; the essence of the resource mechanism is revealed and its components are analyzed: structure-technological, personnel, information resources. The connections between the subject and the object of sanatorium rehabilitation and treatment, its purpose is revealed.

The main problems of the organization of sanatorium treatment and rehabilitation of military in Ukraine are interdepartmental inconsistency; significant branching of sanatoriums and rehabilitation institutions that provide this type of medical care, which complicates their accountability and analysis of the effectiveness of treatment; lack of uniform standards and the need to update existing standards for medical and medical-psychological care in sanatorium conditions.

Addressing the issues of public administration of system of medical (psychological, physical) rehabilitation and sanatorium treatment of servicemen will contribute to the introduction of national standards in the field of rehabilitation, improvement of rehabilitation system services (physical, medical, psychological rehabilitation) at the sanatorium stage, development rehabilitation systems in Ukraine, reducing the level of disability of military and early return to military service, improving their quality of life, restoring the residual capacity of veterans and returning them to active social and professional life.

Key words: *public-administrative aspect, medical and psychological rehabilitation, sanatorium-resort stage, military, mechanisms of public administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Чисельність Збройних сил України (далі – ЗСУ) визначена Закон України «Про чисельність Збройних Сил України» [1] у кількості, яка не перевищує 250 тисяч осіб, зокрема й 204 тисячі військовослужбовців. За даними Міністерства у справах ветеранів, станом на 1 липня 2019 р. в Україні зареєстровано майже 370 тисяч осіб, які мають статус учасника бойових дій (далі – УБД) із числа осіб, які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в антитерористичній операції (далі – АТО), забезпеченні її

проведення; щороку збільшується кількість військовослужбовців, які мають статус особи з інвалідністю внаслідок бойових дій: у 2019 р. налічувалося майже 11 тисяч ветеранів, тоді як у 2018 р. – приблизно 3 тисячі [2]. Кількість цивільних осіб, які зазнали поранення, станом на 2018 р. становить 1 151 [3].

Нині ці громадяни потребують належної уваги до себе з боку держави та надання їм відповідних соціальних гарантій. Основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців відповідно до Конституції України визначено Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [4], який встановлює єдину систему соціального та правового захисту, надає військовослужбовцям та членам їхніх сімей комплекс гарантій.

Військово-медична галузь, зокрема система медичної та психологічної реабілітації, – не менш важливі сфери реформування оборонного сектора, ніж забезпечення армії сучасним озброєнням, налагодження системи органів військового управління, логістики та кадрового менеджменту за натовським взірцем. У Річній національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 р., затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2020 р. № 203/2020 [5], зокрема у стратегічній меті 2.4 «Об'єднані система логістики і система медичного забезпечення здатні надавати підтримку усім складовим сил оборони», наголошено необхідність міжвідомчої взаємодії медичних служб сил оборони, системи охорони здоров'я та військово-медичної освіти, що має досягатися шляхом визначення єдиного органу сил оборони, відповідального за координацію оборонних питань у галузі медичного забезпечення; розроблення та затвердження єдиних стандартів медичної допомоги, клінічних протоколів та інших галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я; створення єдиної інформаційної системи медичного забезпечення складових частин сил оборони, яка відповідає стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО; запровадження модульного підходу до створення системи надання медичної допомоги в рамках єдиного медичного простору сил оборони.

Результатом реформування та розвитку системи медичного забезпечення ЗСУ, на думку О. Шекери, буде створення єдиного медичного простору; упровадження сучасної системи надання кваліфікованої та спеціалізованої медичної допомоги, лікування, реабілітації хворих за територіальним принципом; формування ефективної в економічному плані системи медичного забезпечення завдяки запровадженню медичного страхування всіх категорій військовослужбовців і працівників ЗСУ [6, с. 270–271].

Саме залучення етапу санаторно-курортної реабілітації та лікування відповідає вітчизняним особливостям організації медичної допомоги, зокрема медико-психологічної та медичної реабілітації, а саме наявністю розгалуженої мережі санаторно-курортних закладів – курортів місцевого та державного значення різної форми власності та відомчого підпорядкування, зокрема так званих «силових» відомств (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Служби безпеки України (далі – СБУ), Державної прикордонної служби (далі – ДПС) України тощо). Реабілітація в санаторно-курортних умовах дозволяє комплексно лікувати психологічні порушення та супутні соматичні та психосоматичні (які виникли внаслідок подій, що завдали психотравми) патології, наслідки травм і поранень, отриманих під час виконання військових операцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз стану організації надання медичної допомоги, зокрема медичної, психологічної, фізичної реабілітації та санаторно-курортного лікування (далі – СКЛ) військовослужбовців в Україні, висвітлено в численних публікаціях вітчизняних дослідників, середих як: Я. Радиш, О. Соколова; Б. Мойса, О. Павліченко, О. Мартиненко; К. Бабов, І. Пінчук, В. Стеблюк; І. Назаренко, В. Якимець, В. Печиборщ, Г. Слабкий; О. Гавловський; І. Шевчук, М. Беляєва, О. Яворовенко, І. Куриленко.

Мета статті – вивчення механізмів публічного управління службою санаторно-курортної реабілітації військовослужбовців в Україні й аналіз наявних проблем управління цією системою.

Для досягнення мети поставлені такі завдання:

1. Проаналізувати мережу наявних в Україні реабілітаційних закладів, які надають послуги військовослужбовцям.

2. Здійснити аналіз нормативно-правових засад публічного управління в системі надання реабілітаційної допомоги військовослужбовцям в Україні.

3. Визначити механізми публічного управління системою санаторно-курортної реабілітації військовослужбовців в Україні та запропонувати шляхи вдосконалення її організації та публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих соціальних гарантій, що надаються державною військовослужбовцям, є надання

медичної допомоги, зокрема й санаторно-курортного лікування та реабілітації в санаторних умовах (як суто медичної, так і медико-психологічної, за допомогою спеціалізованих реабілітаційних послуг), згідно зі ст. 11 Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [4]. Порядок забезпечення СКЛ реґламентується постановою КМУ від 27 квітня 2011 р. № 446 (у редакції від 16 травня 2017 р.) [7].

Суб'єктами, які задіяні у процесі надання реабілітаційних послуг військовослужбовцям, виступають:

– по-перше, відомства, відповідальні за організацію та фінансування послуг: Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ), міністерства соціальної політики, оборони й інші «силові» відомства, у справах ветеранів Україні;

– по-друге, надавачі медичних послуг: санаторно-курортні та реабілітаційні заклади різної форми власності та відомчого підпорядкування, приватні також;

– по-третє, відповідальні за підготовку фахівців для сфери реабілітації: Міністерство освіти і науки України, МОЗ.

Об'єктом є отримувачі послуг санаторно-курортної реабілітації: усі категорії військовослужбовців, ветеранів, членів їхніх сімей, які потребують реабілітації, медичної, психологічної, фізичної, у санаторно-курортних умовах згідно із чинним законодавством [4].

Метою є отримання оптимального рівня боєздатності (працездатності) військовослужбовців, а також створення сприятливих умов для відновлення соціальної активності, розвитку й утвердження особистості; забезпечення оптимальних умов для повернення до нормальної життєдіяльності та роботи (військова служба).

Зважаючи на соціальну й економічну актуальність проблеми реабілітації військовослужбовців, ветеранів та інвалідів також, зокрема в санаторно-курортних умовах, відомчу неузгодженість, нестачу фінансування для оплати реабілітаційних послуг та фахівців для їх надання, відсутність чіткої державної політики та стратегії розвитку курортно-оздоровчих територій, актуальне розроблення механізмів публічного управління системою санаторно-курортної реабілітації військовослужбовців в Україні.

На рис. 1 представлені механізми публічного управління системою санаторно-курортної реабілітації військовослужбовців в Україні.

З-поміж інших механізмів публічного управління в цьому дослідженні нами розкрито ресурсний механізм, який складається зі структурно-технологічного, кадрового й інформаційного ресурсів.

У таблиці 1 узагальнено ресурси так званих «силових» відомств щодо надання послуг із санаторно-курортної реабілітації та СКЛ, організаційно-правові засади їх надання.

Окрім санаторно-курортних закладів, які перебувають у відомчому підпорядкуванні «силових» відомств, послуги із санаторно-курортної реабілітації та лікування військовослужбовцям надають також заклади, підпорядковані МОЗ України, Мінсоцполітики, приватні тощо.

Наприкінці 2018 р. було створено Міністерство у справах ветеранів України (Мінветеранів), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну

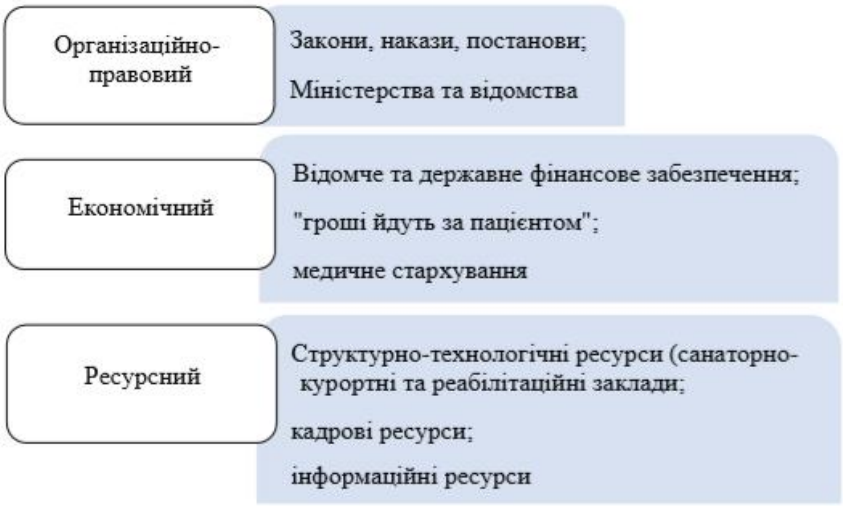


Рис. 1. Механізми публічного управління системою санаторно-курортної реабілітації військовослужбовців в Україні

Таблиця 1

Забезпечення організації санаторно-курортного лікування військовослужбовців в Україні у відомчих санаторно-курортних закладах

Відомство	Правове забезпечення	Санаторно-курортні / реабілітаційні заклади
Міністерство оборони України	Наказ Міністерства оборони України від 4 листопада 2016 р. № 591 (зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства оборони від 17 липня 2018 р. № 337) «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медико-психологічної реабілітації у ЗСУ».	– Центральний військовий санаторій «Приморський»; – центри медреабілітації та санаторного лікування «Пуща Водиця» і «Трускавецький»; – Центральний військовий клінічний санаторій «Хмільник»; – санаторій «Одеський» (колишній «Лермонтовський»); – санаторій у с. Затока.
Міністерство внутрішніх справ України та Національна гвардія України (далі – НГУ)	Наказ МВС України «Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України» від 4 листопада 2003 р. № 1296 (у редакції від 27 січня 2015 р.). Наказ МВС України «Про затвердження Порядку пільгового реабілітаційного, СКЛ, оздоровлення та відпочинку в медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах МВС України поліцейських, деяких інших категорій осіб та членів їх сімей» від 14 грудня 2015 р. № 1568.	Санаторії МВС України: – «Перлина Прикарпаття»; – «Кременці»; – «Миргород»; – «Південний Буг»; – Медичний реабілітаційний центр «Затока». Санаторії Національної гвардії України: – Медичний центр НГУ «Нові Санжари»; – санаторій «Зелений мис» (Одеса), передано до відомства, у стані реконструкції.
Державна прикордонна служба України	Наказ ДПС України «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного забезпечення у ДПС України» від 21 червня 2011 р. № 444.	– Клінічний санаторій «Аркадія» (Одеса); – санаторії «Моршин» та «Немирів» (Львівська область), передано до ДПС у 2016 р., у стані реконструкції.
Служба безпеки України	Наказ СБУ «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного забезпечення у СБУ» від 10 квітня 2017 р. № 202 (зі змінами від 3 січня 2019 р.).	Санаторії: – «Одеса»; – «Трускавець»; – «Ворзель».
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Наказ ДСНС «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного забезпечення у ДСНС України» від 14 листопада 2016 р. № 1203.	Медичний реабілітаційний центр «Одеський».

Джерело: складено авторами за даними з офіційних сайтів

політику у сфері соціального захисту ветеранів. У його структурі функціонує Директорат реабілітації, медичного забезпечення та соціальної реадаптації ветеранів, відповідальний за надання послуг санаторно-курортного лікування та реабілітації. На етапі проєктування створення Мінветеранів планувалось передати в його відомче підпорядкування низку закладів охорони здоров'я, які надають послуги з медико-психологічної реабілітації ветеранам, зокрема госпіталі ветеранів війни: Український госпіталь для воїнів-інтернаціоналістів «Лісова поляна» (Київ), Львівський обласний госпіталь інвалідів війни та репресованих ім. Ю. Липи; санаторії ветеранів війни: «Перемога» (Київ), «Батьківщина» (Трускавець), «Слава» (Миргород), «Салют» (Одеса) та Львівський міжрегіональний центр соціально-трудової, професійної та медичної реабілітації інвалідів [8]. На жаль, цього не було здійснено. Отже, Мінветеранів фактично є розпорядником коштів, що передбачені Державною цільовою програмою з медичної, фізичної реабілітації та психосоціальної реадаптації на забезпечення санаторно-курортного лікування [9]. Згідно із принципом реалізації нової системи фінансування реабілітаційних послуг «гроші йдуть за пацієнтом», ветеранам надається можливість самостійного вибору санаторно-курортного або реабілітаційного закладу, укладається

тристоронній договір між медичним закладом (надавач послуг), ветераном (особа, яка отримує послугу) та Мінветеранів (надавач коштів). Інформація щодо санаторно-курортних закладів, які надають послуги із СКЛ, розміщується на офіційному сайті Мінветеранів [10]: станом на 1 вересня 2020 р. це 107 закладів різної форми власності та відомчого підпорядкування, зокрема і приватні [11].

На сайті Міністерства соціальної політики України в розділі «Інвалідність – Реабілітація осіб з інвалідністю» розміщено інформацію щодо реабілітаційних установ сфери управління Міністерства й органів соціального захисту населення державної та комунальної форми власності, у яких надаються послуги з комплексної реабілітації (абілітація) відповідно до постанови КМУ від 31 січня 2007 р. № 80 [12]. Це реабілітаційні установи комунальної та державної форм власності. Зокрема, з переліку 147 закладів (станом на 1 січня 2019 р.) лише 8 – державні центри комплексної реабілітації осіб з інвалідністю, перебувають у відомчій підпорядкованості Мінсоцполітики (із них 3 – для дітей), а з-поміж інших лише половина надають послуги з комплексної реабілітації, зокрема майже 2/3 – дітям.

Міністерство охорони здоров'я України надає інформацію щодо можливості демобілізованим учасникам АТО/ООС пройти комплексну реабілітацію – медичну, фізичну та психологічну – у мережі госпіталів ветеранів війни [13]. Госпіталі ветеранів війни функціонують в системі МОЗ України, налічується 30 госпіталів на 6 517 ліжок, розташованих у всіх областях країни. За період реформування медичної галузі вони були реорганізовані в комунальні неприбуткові підприємства. У 2015 р. обласні госпіталі ветеранів війни було визначено територіальними центрами реабілітації учасників АТО [14]. За результатами узагальнення досвіду роботи 19 госпіталів ветеранів війни України було розроблено модель організації медико-соціальної реабілітації учасників АТО з інвалідністю [15].

Підготовка кадрових ресурсів для системи санаторно-курортної реабілітації здійснюється в закладах вищої освіти Міністерства освіти і науки України, сумісно з МОЗ України. Наказом МОЗ України «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»» для розвитку реабілітаційної служби України та узгодження її із сучасними стандартами у 2016 р. були запроваджені нові спеціальності: лікарська (лікар фізичної та реабілітаційної медицини) та нелікарські (ерготерапевт, фізичний терапевт) [16].

Медична допомога здійснюється мультидисциплінарною командою залежно від наявної патології. Так, наприклад, медико-психологічна реабілітація посттравматичного стресового розладу (далі – ПТСР) здійснюється фахівцями санаторно-курортних закладів за участю лікаря психіатра, лікаря-психотерапевта, лікаря-психолога, психолога, практичного психолога й інших відповідних фахівців. До надання допомоги залучаються волонтери, ветерани-комбатанти, соціальні працівники, члени родин пацієнтів [17], медична допомога надається за Уніфікованим протоколом [18].

Під науково-методичним керівництвом ДУ «Український науково-дослідний інститут медичної реабілітації та курортології МОЗ України» створено низку відділень ранньої медичної реабілітації в санаторно-курортних закладах різної форми власності та відомчого підпорядкування, зокрема «силових» відомств. Розроблено показання та протипоказання щодо спрямування на медичну та медико-психологічну реабілітацію, науково обґрунтовані методи лікування, які засновано на поєднаному застосуванні природних лікувальних ресурсів та фізичних лікувальних чинників, зокрема ПТСР, розкрито склад мультидисциплінарної реабілітаційної команди [19]. СКЛ здійснюється згідно зі Стандартами [20], які нині потребують оновлення.

Висновки. Основними проблемами організації санаторно-курортного лікування та реабілітації військовослужбовців в Україні є міжвідомча неузгодженість; значна розгалуженість санаторно-курортних та реабілітаційних закладів, які надають цей вид медичної допомоги, що ускладнює їхню підзвітність і аналіз ефективності лікування; відсутність єдиних стандартів та необхідність оновлення чинних стандартів надання медичної та медико-психологічної допомоги в санаторно-курортних умовах.

Вирішення питань публічного управління системою медичної (психологічна, фізична) реабілітації та санаторно-курортного лікування військовослужбовців сприятиме впровадженню в національне законодавство міжнародних стандартів у сфері реабілітації, удосконаленню системи надання реабілітаційних послуг (фізична, медична, психологічна реабілітація) на етапі санаторно-курортного лікування та розвитку системи реабілітації в Україні, зниженню рівня інвалідизації військовослужбовців та скорішому поверненню до військової служби, покращенню якості їхнього життя, відновленню залишкової працездатності ветеранів та поверненню їх до активного соціального та професійного життя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про чисельність Збройних Сил України : Закон України від 5 березня 2015 р. № 235–VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-19#Text.

2. Укрінформ : офіційний вебсайт. 18.09.2019. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2782328-v-ukraini-majze-370-tisac-ucasnikiv-bojovih-dij.html#:~:text.

3. Мойса Б. Реабілітація жертв конфлікту. Чи пропонує держава щось, крім встановлення інвалідності та милиць? / за ред. О. Павліченка, О. Мартиненка. *Українська Гельсінська спілка з прав людини.* Київ, 2018. 64 с.

4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011–XII (зі змінами від 3 липня 2020 р. № 720–IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text.

5. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 р. : Указ Президента України від 26 травня 2020 р. № 203/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/2020#Text.

6. Медичне забезпечення антитерористичної операції: науково-організаційні та медико-соціальні аспекти : збірник наукових праць / за заг. ред. В. Цимбалюка, А. Сердюка. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2016. 316 с.

7. Про затвердження Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками до санаторно-курортних закладів військовослужбовців, ветеранів війни, ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ та деяких інших категорій осіб і членів їх сімей : постанова КМУ від 27 квітня 2011 р. № 446 (редакція від 16 травня 2017 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2011-%D0%BF#Text.

8. Проєктний офіс зі створення Міністерства у справах ветеранів України робочої групи Комітету Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю. URL: https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Prezentatsiya_MinVet.pdf.

9. Про затвердження Державної цільової програми з медичної, фізичної реабілітації та психосоціальної реадаптації постраждалих учасників Революції Гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2023 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2018 р. № 1021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2018-%D0%BF#Text.

10. Міністерство у справах ветеранів Україні : офіційний вебсайт. URL: https://mva.gov.ua/ua/veteranam/likuvannya-ta-reabilitaciya/sanatorno-kurortne-likuvannya.

11. Радиш Я., Соколова О. Медична реабілітація українських військовослужбовців, що постраждали в результаті бойових дій (до проблеми державного регулювання системи санаторно-курортного забезпечення військовослужбовців Збройних сил України). *Інвестиції: практика та досвід.* 2014. № 24. С. 152–155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2014_24_32.

12. Міністерство соціальної політики України : офіційний вебсайт. URL: https://www.msp.gov.ua/news/8361.html.

13. Куди звертатися ветеранам АТО/ООС для реабілітації. 25 жовтня 2018 р. *Міністерство охорони здоров'я України :* офіційний вебсайт. URL: https://moz.gov.ua/article/health/kudi-zvertatisja-veteranam-atooos-dlja-reabilitacii.

14. Гавловський О. Організація фізичної та психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції в Україні. *Вісник проблем біології і медицини.* 2019. Вип. 2. Т. 1 (150). С. 275–279.

15. Модель організації медико-соціальної реабілітації учасників АТО з інвалідністю : методичні рекомендації / укл. : В. Шевчук та ін. Вінниця: ФОП Рогальська І.О., 2018. 32 с.

16. Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 7 листопада 2016 р. № 1171. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1171282-16#Text.

17. Проблемні питання психологічної реабілітації ветеранів учасників антитерористичної операції та військовослужбовців операції об'єднаних сил в Україні : аналітичний огляд літератури / І. Назаренко та ін. *Україна. Здоров'я нації.* 2019. № 1 (54). С. 48–58.

18. Уніфікований клінічний протокол первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги «Реакція на важкий стрес та розлади адаптації. Посттравматичний стресовий розлад» : наказ МОЗ України від 23 лютого 2016 р. № 121. URL: https://dec.gov.ua/wp-content/uploads/images/dodatki/2016_121_PTSR/2016_121_YKPMD_PTSR.pdf.

19. Реабілітація постраждалих в умовах надзвичайних ситуацій та бойових дій. *Посттравматичний стресовий розлад :* монографія / за ред. К. Бабова, І. Пінчук, В. Стеблюка. Одеса : Поліграф, 2015. 240 с.

20. Стандарти (клінічні протоколи) санаторно-курортного лікування / за заг. ред. М. Лободи та ін. Київ : КІМ, 2008. 416 с.

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ІНТЕГРУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ

MODERN ASPECTS OF INTEGRATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT BY THE INNOVATIVE EDUCATIONAL SYSTEM DEVELOPMENT IN THE REGION

УДК 353.2;351;37.07
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.5

Безена І.М.
к. філос. наук, доцент,
завідувач кафедри
соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія
неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

У статті розглянуто сучасні аспекти інтегрування механізмів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в контексті інноваційного розвитку на регіональному рівні. Як свідчать останні події в освітньому просторі людства, значно актуалізуються питання змістових і ресурсних змін, які переорієнтовуються на процеси задоволення особистісних освітніх потреб. Державна політика у сфері загальної середньої освіти, яка окреслила якісні зміни в системі початкової освіти та підходить до вибудовування стратегії інноваційної моделі в базовій і основній школі. Сучасні трансформації окреслили змістові зміни управління шкільною освітою, автономії школи і її демократичного простору, гнучкої моделі освіти для здобувачів послуги. Найбільшою проблемною є система ресурсного забезпечення шкільного простору, який був і залишається на рівні життєвого забезпечення. Досягнути рівних умов навчання через однаковий рівень ресурсного забезпечення освітнього простору сучасними засобами навчання, інтерактивними й сучасними педагогічними методиками освіти й активним і вмотивованим здобувачем освіти. На жаль, склалась досить складна ситуація, коли місцеві стандарти шкільного простору мають розбалансований рівень ресурсного забезпечення та стратегії сталого розвитку освітнього простору від дошкільного, загальноосвітнього, позашкільного та професійного закладу освіти регіону. Роками ведеться мова про перегляд моделі фінансування закладу освіти з визначенням пріоритетів через принципи «гроші ходять за дитиною», «фінансова автономія закладу освіти», «підвищення кваліфікації вчителя відповідно до бюджету закладу освіти», «доступність якісної освіти» тощо.

За результатами дослідження встановлено загальні і нові механізми з реалізації державної політики у сфері загальної середньої, дошкільної, позашкільної та професійної освіти в контексті інноваційного розвитку закладів освіти, які на регіональному рівні реалізуються через практичні процеси, як-от: вибудовування нової моделі організаційної схеми освітньої інфраструктури території (освітні округи (школа, садок, позашкілля, професійна підготовка); опорні школи та філії; нова мережа закладів освіти тощо); сучасне ресурсне забезпечення й енергозбереження будівель закладів освіти; нова стратегія кадрового педагогічного забезпечення освітніх закладів та їх пільгового комунального забезпечення; формування та розвиток демократичних механізмів управління закладом освіти і його внутрішнього простору діяльності; ґрунтовний розвиток комфортного, розвивального та гнучкого за змістом освітнього простору школи тощо.

Ключові слова: *нові стандарти державного управління освітою, автономія закладу освіти, мережа закладів, трансформація змісту освіти, інновація в ресурсному забезпеченні.*

The article considers modern aspects of integration of mechanisms of realization of the state policy in the field of general secondary education in the context of innovative development at the regional level. As recent events in the educational space of mankind show, the issues of semantic and resource changes, which are reoriented to the processes of meeting personal educational needs, are significantly relevant. State policy in the field of general secondary education, which outlined qualitative changes in the primary education system and approaches the development of an innovation model strategy in primary and secondary schools. Modern transformations have outlined the substantive changes in the management of school education, the autonomy of the school and its democratic space, a flexible model of education for service providers. The most problematic is the system of resource provision of school space, which was and remains at the level of life support. Achieve equal learning conditions through the same level of resource provision of educational space with modern teaching aids, interactive and modern pedagogical methods of education and an active and motivated student. Unfortunately, there is a rather difficult situation when local standards of school space have an unbalanced level of resources and strategies for sustainable development of educational space from preschool, secondary, out-of-school and vocational education in the region. For years, we have been revising the model of financing an educational institution, determining the priority through the principle of "money follows the child", "financial autonomy of the educational institution", "teacher training in accordance with the budget of the educational institution", "access to quality education" and so on.

According to the results of the study, general and new mechanisms for the implementation of state policy in the field of general secondary, preschool, extracurricular and vocational education in the context of innovative development of educational institutions are implemented at the regional level: the new model of the educational chart structuralizing such as school, kindergarten, out-of-school, vocational education; support schools and branches; new network of educational institutions, etc.; modern resource provision and energy saving of buildings of educational institutions; new strategy of personnel pedagogical support of educational institutions and their preferential communal provision; formation and development of democratic mechanisms of management of an educational institution and its internal space of activity; substantial development of a comfortable and flexible educational space of the school, etc.

Key words: *new standards of public education management, autonomy of educational institution, network of institutions, transformation of content of education, innovation in resource provision.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Шкільна реформа проводиться в контекстах державної концепції «Нова українська школа», яка визначає нові національні пріоритети, спрямовані на підвищення якості й осучаснення змісту освіти, розширення практико орієнтованих механізмів із демократизації та децентралізації управлінських повноважень, відповідальності та громадського впливу на освітні процеси в середній школі. У процесі реалізації реформи шкільництва враховуються: індивідуальні освітні потреби і запити громадян; місцеві можливості в задоволенні потреби в доступі до якісної освіти; гнучка мережа закладів та зміст освітнього середовища; сприяння розвитку індивідуальної траєкторії навчання; застосування сучасних пріоритетів шкільного менеджменту і педагогіки; вибудовування нових моделей фінансування/бюджетування та стратегії інноваційного й ресурсного забезпечення школи тощо.

В окреслених концептах актуалізується проблема ефективної мережі закладів загальної середньої освіти й інноваційного розвитку системи освіти у громадах. Адже ключовими питаннями постають, крім організаційних заходів, проблеми бюджетування / фінансування закладів освіти, гнучкість управлінських регуляторних впливів на освітні чинники, як-от: мережа, стратегії формування і розвитку освітнього середовища навчання, підвезення до закладу освіти, розвиток життєзабезпечувальних супутніх мереж для освітньої інфраструктури тощо. Основна місія управління освітою й освітнього менеджменту трансформується під суспільні запити й вибудовується відповідно до ресурсної спроможності громади в інтегрованій інфраструктурі шкіл. Адже в окреслених аспектах зазначається чітка система взаємозалежності рівня розвитку освітньої системи та громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі дослідження проблем розвитку регіонів через інтегрування механізмів державного управління, які спрямовано на інноваційний розвиток освітньої системи регіону, перебувають у сфері наукового та практичного осмислення. З окремих проблем національного та регіонального рівнів здійснюють дослідження науковці: В. Алфімов, Г. Артюх, Т. Боголюб, Л. Даниленко, Г. Дмитренко, Л. Карамушка, В. Крижко, Н. Коломинський, Є. Павлютенков, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліна, Е. Лібанова, В. Луговий, В. Майборода, С. Серьогін, Д. Стеченко, С. Романюк, Є. Бородін, В. Баштаннік, Л. Юрчук, А. Павлюк та інші. Проте на сучасному етапі реформ ця проблема потребує подальшого і нового аналізу, особливо коли йдеться про державне управління освітою в ринкових умовах і трансформації відповідно до загальносвітових і європейських тенденцій регіонального розвитку.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідно зазначити, що за наявності зацікавленості у вивченні окреслених проблем усе ж малодослідженою залишається тема інтегрування механізмів державного управління на регіональному та субрегіональному рівнях, спрямоване на інноваційність розвитку системи освіти території.

Мета статті. Здійснити аналіз результатів реалізації сучасних аспектів інтегрування механізмів державного управління, спрямованих на інноваційний розвиток освітньої системи регіону.

Виклад основного матеріалу. Зовнішні та внутрішні чинники суспільного розвитку підтверджують нагальність реформування освітньої системи відповідно до потреб сучасної людини та суспільного розвитку. Поетапні кроки до входження України у світовий соціально-економічний простір проходять через інноваційні та трансформаційні механізми в системі освіти, які сприяють виявленню наявних істотних суперечностей в організаційній системі управління закладами освіти: «потреби часу – упровадження інноваційних підходів». У результаті проведеного аналізу стану розвитку системи управління освітою на регіональному рівні ми зазначаємо, що одним зі шляхів реалізації окреслених завдань є вибудовування нової моделі наукового менеджменту в освіті, розроблення інноваційних моделей та нових механізмів організаційної діяльності на всіх рівнях: державному, регіональному та субрегіональному/муніципальному. Дослідники наукової проблеми визначають, що сучасна «регіональна освітня система» складається як єдиний організм із низки освітніх інститутів, які мають єдині інноваційні механізми взаємодії, відповідають принципам і потребам регіоналізації та відображають регіональні/субрегіональні особливості соціально-економічного розвитку суспільства [1].

Відповідно кожен регіональний освітній простір місцевим менеджментом зорієнтовано на досягнення максимальної ефективності в управлінській та освітній діяльності. Але ефективність локальних процесів має індикатори визначення за різними критеріями й ознаками, які можуть інколи підвищувати ризик загострення протистояння у відносинах у центрально-периферійному секторі, що може призвести до стагнації субрегіональних

територій з обмеженими ресурсними потенціалами для стратегії розвитку та консервації затратних проблем [2, с. 7]. Фільтром в окреслених процесах мають постати демократичність, прозорість та професійність у підготовчих процедурах складання стратегії, бюджетування, міжрегіональної інтеграції та планування заходів діяльності. Адже, як свідчить досвід реалізації державної політики у стратегіях розвитку регіонів, ключовою умовою її успішності постають інструменти з поєднання й узгодження механізмів вирівнювання, стимулювання ефективного й інноваційного вдосконалення інфраструктури території.

Варто відзначити, що у країнах Європейського Союзу основним чинником розвитку регіонів окреслено такі індикатори, як: інноваційна активність, людський капітал і ефективне інституціональне управління на регіональному/субрегіональному рівні, нові стратегії діяльності й інноваційна мета сервісного розвитку [3, с. 259]. Кожна територія відіграє вирішальну роль базового рівня інфраструктури, яка може трансформуватися завдяки внутрішнім і зовнішнім інвестиціям під нові запити громади. Відповідно постають питання про актуальність сучасних наукових досліджень практик управлінської діяльності мережевих структур для підвищення конкурентоспроможності регіону та здатності до продукування інновацій у соціально-економічних сферах території. Адже обмеженість можливостей формування інновацій та їхньої мобільності призводить до поглиблення кризи в окреслених сферах громади.

Здебільшого питання визначених аспектів лежать у площині діяльності суб'єктів регулювання та системи освітньої діяльності на регіональному рівні через взаємну узгодженість процесів впливів, створення об'єктів інноваційної інфраструктури, розуміння процесів та ініціативність під час діяльності, функціональність структур та їхні якісні показники. У контекстах системи освіти постають стратегії вибудовування інноваційних механізмів: технопарки, наукові парки, технополіси, технорекреації, техномережі, техносистеми тощо. Відповідно до комплексного підходу до механізмів реалізації інноваційних процесів постають завдання зі збалансування впливів, горизонтальної інтеграції, урахування територіальної специфіки, розвитку мережевих форм комунікації, критеріїв визначення ефективності в інноваційному розвитку та надання послуг громадянам.

На сучасному етапі розвитку регіонів актуалізуються питання: моніторингу ринку освітніх послуг та фактичного надання й розширення послуги; управлінського прогнозування динаміки і тенденції їх споживання та якості; виявлення, оцінки конкурентів і ухвалення рішення про доцільність надання послуг у громаді. У результаті освітній менеджмент в освітній сфері регіону поєднується з державним управлінням загалом, вони визначаються із суспільно зумовленим підвищенням вимог до ефективності їхньої діяльності для ресурсного забезпечення регіону різногалузевими кваліфікованими кадрами, створення нових технологій для підвищення якості життя людини. Отже, освітня система постає багатофункціональним комплексом від освіти і навчання, виховання і формування професійних компетентностей у громадян.

Окреслені аспекти визначають основу освітнього простору через трансформацію вимог стандартів освіти та гнучкість шляхів реалізації в освітньому, педагогічному та дидактичному менеджменті. Їхня загальна логіка й методологія вибудовуються шляхом створення різних рівнів вимог для формування компетентностей, які окреслюються суспільством, що постійно трансформується, у певних галузях, з актуальним набором знань і навчальних дисциплін відповідно до освітніх програм. По-новому виокремлюється значення методології та механізмів маркетингу в управлінні освітою, яке викликане необхідністю пошуку нових інноваційних форм і методів управління процесом навчанням, форми проведення за дистанційною методикою освіти і реалізації освітніх послуг.

Унаслідок цього сучасний менеджмент в освітній сфері стає наукомісткою діяльністю, яка потребує: високих інтегрованих і різнобічних професійних якостей та знань, соціально ефективного й кадрового менеджменту, інтегрованої освітньої, педагогічної та дидактичної інноватики, інноваційного освітнього та методичного менеджменту, постійної модернізації відповідно до реальної соціально-економічної ситуації в регіоні; адаптації управлінських умінь посадовців із метою постійного оновлення й підвищення ефективності діяльності й експертизи процесів освітньої системи; відпрацювання моделі інформаційно-комунікативного забезпечення мережевого обміну інформацією та механізмів реалізації повноважень відповідних суб'єктів діяльності. Дослідники відзначають, що «реформа публічної адміністрації повинна вирішити такі завдання: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади»; підвищення професійного, політично нейтрального та відкритого кадрового складу державної служби; розвиток фінансової самодостатності органів

місцевого самоврядування; орієнтація державних службовців на прозорість діяльності для забезпечення потреб та інтересів громадян; відкритість і підконтрольність влади перед громадянським суспільством регіону; новий адміністративний устрій та організація системи місцевого самоврядування, орієнтованих на інтереси громадян [4, с. 92]. Виходячи з окреслених завдань, постають такі пріоритети публічних інститутів влади та системи управління освіти: 1) визначення інноваційних механізмів через цілі, принципи, компетенції та повноваження; 2) запровадження інноваційних механізмів, спрямованих на суспільний розвиток суб'єктів діяльності; 3) сталість і послідовність управлінської діяльності; 4) трансформації якісних, мережевих і гнучких параметрів регулювання процесів сервісної діяльності освітньої системи, суміжність із розвитком електронного урядування.

З огляду на те, що держава й органи публічної влади й освіти орієнтовані на задоволення попиту й інтересів громадян, постають аспекти розуміння потреби в переорієнтуванні змісту діяльності на мережеві форми управлінської взаємодії, розбудови місцевого управлінського органу, форми комунікативної технології планування і контролю, розбудови нових цифрових послуг у документообігу, багатовекторності зв'язків у контексті «громадяни – влада», надання адміністративних послуг і спрощенні суспільних процедур. На думку дослідників, сутність управлінських інновацій визначається зміною статусу громадянина, який раніше був лише платником податків, тепер він постає активним клієнтом, споживачем адміністративних послуг органів місцевої влади, що конкурують, прозорої і підконтрольної, маркетизованої інституції у громаді [5, с. 98]. У Дніпропетровському регіоні вже відбулися процедури з відкриття центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) при органах місцевого самоврядування, які в чітко окреслених процедурах проводять роботу із задоволення запитів громадян на різні адміністративні послуги без їх виїзду до віддалених районних центрів і державних служб. Діяльність ЦНАПів проводиться в цифровому контексті комунікації з державними тримачами інформації або реєстру, яку запитує громадянин, та чіткими термінами розгляду адміністративного запиту. Проходить підготовча робота до процесів застосування цифрових технологій у процедурах отримання документів на індивідуальний носій інформації, проєкт «Держава у смартфоні «Дія»», цифрові освітні кластери ZOOM, Google Classroom тощо.

Сучасна світова практика відпрацювала різні моделі інноваційних інструментів і підходів до управління, які можна окреслити такими складниками, як: аутсорсинг (передача деяких функцій іншій інституції); бенчмаркінг (застосування передових і ефективних практик); урядування (самоуправління території); електронне урядування (різні рівні: «уряд – урядові», «уряд – громадянам», «уряд – бізнесу» тощо); збалансування системи показників; концепція «ощадного управління»; нове державне управління; «підприємницький рух»; реінжиніринг; управління за цілями; управління за результатами; управління проєктами й інші [6, с. 155–156]. Застосування окреслених механізмів управління в освітній системі забезпечить нові рівні ефективності та результативності в регіональному менеджменті, створить нові можливості для громадян в освітньому зростанні й самореалізації в житті.

У результаті проведених досліджень у системі управління загальною середньою освітою через орієнтири якості, прозорості та взаємодії в різних моделях саморозвитку було отримано такі діагностичні показники: 94,5% респондентів уважають, що якість управління має орієнтуватися на споживача освіти; на думку 94,5%, якість залежить від діяльності посадовців; 89% зазначили ухвалення рішень через з'ясовані факти, які визначено на основі якісного аналізу відомостей і достовірної інформації; 100% відзначають низький рівень управлінської культури та критичного мислення посадовців (брак досвіду, нерозуміння механізмів управління, професійні якості посадовця, загальна культура особистості, володіння інноваційними методами діяльності тощо) [7].

У результаті проведеного дослідження взаємозв'язку освітньої політики держави через тенденції розвитку світової та національної системи освіти, ринкових механізмів освітянської галузі, розвитку ринку освітянських послуг у різних громадах, впливи соціально-економічних чинників на особливості трансформації освітньої послуги, особливості поведінки особистості в окреслених контекстах освітньої системи зазначаємо послідовність ефективних зрушень в освітній системі [8]. Вибудовування нової моделі інноваційного розвитку освітнього середовища формується завдяки сучасним системам цифрової мережі, банку освітніх знань, форми подачі знання та розвитку компетентностей, дистанційної роботи в навчальній групі, де відпрацьовуються на практиці уявлення про теоретичні основи освітнього, педагогічного, життєвого та дидактичного менеджменту, розвивається гнучке навчально-пізнавальне

середовище для розвитку людини. Отже, у процесах інноваційного розвитку механізмів державного управління на регіональному рівні й освітньої сфери можна окреслити чотири ключові проблеми: упровадження науково-теоретичних досягнень у практику й ефективно-сталий соціальний розвиток суспільних інституцій; проблеми підпорядкування інноваційних процесів завданню підвищення якості всіх освітніх процесів; нехтування елементом запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в освітніх цілях; фінансування інноваційної діяльності. У подальших життєвих практиках окреслені концепти будуть створювати передумови для інноваційного змісту розвитку національного суспільства, яке будується на принципах людиноцентризму та демократії.

Висновки. Отже, за першими результатами реформи з демократизації та децентралізації окреслюються нові інтегровані механізми державного управління інноваційним розвитком освітньої системи регіону. Окреслені питання тісно пов'язані з інноваційними стратегіями соціально-економічного розвитку території, ефективною діяльністю публічних інституцій, розвитку людського потенціалу та гнучких цифрових інноваційних моделей освітньої системи. У зазначених процесах ключовими є питання управлінської діяльності та вибудовування освітнього простору, які не піддаються кризовим тенденціями і забезпечені повноцінним ресурсним контентом. А впровадження інноваційних механізмів організації та діяльності освітньої сфери регіону змінить якість освітніх послуг та сприятиме гуманістичному розвитку людини нової генерації.

Ключовою проблемою в розбудові інноваційного середовища громади є питання підвищення якості освіти, ресурсного забезпечення освітнього середовища та доступності/гнучкості щодо її здобуття. Отримані результати дослідження свідчать про особливе значення освітніх змін, які створюють потенціали для формування освітньої системи для сталого розвитку регіонів та особистості. Для подальших розвідок із розвитку механізмів управління визначено дослідити діяльність із формування умов для сталого розвитку регіону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юрчук Л. Механізми створення та напрями розвитку освітніх округів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2012. Вип. 3. С. 204–212. URL: www.nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_3_30.

2. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Шульц ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 205 с.

3. Шульга М., Коновалова М. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* Серія «Державне управління». 2014. № 1 (1). С. 97–100.

4. Баштанник В. Інноваційні механізми державного управління регіональним розвитком. *Державне управління та місцеве самоврядування :* науковий журнал. 2012. Вип. 4 (15). С. 87–86.

5. Нижник Н. Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти. *Стратегія розвитку України (Економіка, Соціологія. Право) :* науковий журнал. 2004. № 1/2. С. 108–121.

6. Федорчак О. Інноваційні механізми державного управління: підходи до формування. *Ефективність державного управління :* збірник наукових праць. 2012. Вип. 33. С. 150–157.

7. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади : монографія. Київ : ЮСТОН, 2018. 420 с.

8. Planning of Socio-Economic Development of the Territories (Experience of European Union) / L. Akimova et al. *International Journal of Management.* April 2020. Vol. 11. Iss. 4. P. 638–646.

АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БЛАГОУСТРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ» У МІСТІ КИЄВІ

ANALYSIS OF THE STATE OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF UKRAINE "ON THE IMPROVEMENT OF SETTLEMENTS" IN KYIV

УДК 342.951:352.07:711.4](477.411)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.6

Задорожня І.Л.
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті акцентовано увагу на проблемах реалізації правового механізму у сфері благоустрою на рівні територіальних громад. Предметом дослідження статті є аналіз стану дотримання Закону України «Про благоустрій населених пунктів». Проблеми у сфері благоустрою населених пунктів передусім спричинені недотриманням положень Закону України «Про благоустрій населених пунктів». У статті наведено дані щодо стану дотримання вимог, передбачених Законом України «Про благоустрій населених пунктів», за 2018–2019 роки. У результаті проведеного аналізу виявлено низку проблем. За результатами дослідження надано пропозиції та рекомендації, які покращать у подальшому благоустрій міста. Запропоновано розробити цільову Програму з благоустрою із чітко прописаним у ній планом заходів із благоустрою. Доцільно створити інспекцію із благоустрою із представників влади та громадськості для складання протоколів про адміністративні правопорушення з виявлених порушень Правил благоустрою міста Києва. У подальшому доцільно проводити оцінку узгодження норм вітчизняних нормативно-правових актів у сфері благоустрою одна з одною, їхню відповідність європейським стандартам щодо задоволення потреб життєдіяльності населення. Запропоновано врахувати під час розроблення цільової Програми благоустрою низку методологічних принципів. Дотримання цих принципів дасть можливість забезпечити підвищення рівня якості послуг, що надаються населенню з питань благоустрою, підвищення ефективності функціонування підприємств із питань благоустрою, поліпшення санітарного й естетичного стану міста Києва, поліпшення якості послуг із зовнішнього освітлення територій відповідно до потреб громади, збільшення терміну придатності та підвищення експлуатаційних якостей об'єктів і елементів благоустрою, забезпечити належні умови для відпочинку та дозвілля населення.

Ключові слова: *сфера благоустрою, територія населеного пункту, місто Київ, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.*

The article focuses on the problems of implementation of the legal mechanism in the field of landscaping at the level of territorial communities. The subject of research of the article is the analysis of the state of implementation of the Law of Ukraine "On improvement of settlements". Problems in the field of improvement of settlements are primarily caused by non-compliance with the provisions of the Law of Ukraine "On Improvement of Settlements". The article presents data on the status of implementation of the requirements of the Law of Ukraine "On Landscaping" for 2018–2019. The analysis revealed a number of problems. Based on the results of the study, suggestions and recommendations were provided that will further improve the city's landscaping. It is proposed to develop a targeted Improvement Program with a clearly defined improvement plan. It is advisable to create an improvement inspection, which would consist of representatives of the authorities and the public to draw up reports on administrative offenses from identified violations of the Rules of improvement of the city of Kyiv. In the future, it is advisable to assess the harmonization of domestic regulations in the field of landscaping, their compliance with European standards to meet the needs of the population. It is proposed to take into account a number of methodological principles during the development of the target Improvement Program. Implementation of these principles will provide an opportunity to improve the quality of services provided to the population on landscaping, improve the efficiency of enterprises on landscaping, improve the sanitary and aesthetic condition of settlements in Kyiv, improve the quality of outdoor lighting services according to community needs, increase the term suitability and improvement of operational qualities of objects and elements of improvement, to provide appropriate conditions for rest and leisure of the population.

Key words: *sphere of improvement, territory of settlement, city of Kiev, public authorities, local governments.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Проблеми у сфері благоустрою населених пунктів (неналежне утримання об'єктів і елементів благоустрою, наявність стихійних сміттєвих звалищ, відсутність у юридичних та фізичних осіб договорів на вивезення твердих побутових відходів, невиконання робіт із відновлення благоустрою після проведення земляних та інших ремонтних робіт тощо) передусім спричинені недотриманням положень Закону України «Про благоустрій населених пунктів». У населених пунктах не забезпечено для життєдіяльності середовище, зокрема це захист довкілля, належний санітарний стан, збереження й естетичний вигляд об'єктів та елементів благоустрою, що негативно позначається на умовах життя громадян і діяльності суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання нормативно-правового регулювання сфери благоустрою висвітлені у працях вітчизняних науковців, зокрема: О.П. Ігнатенка [1], І.О. Драган [2], В.І. Логвиненко [3], Н.І. Олійник [4]. Так, О.П. Ігнатенком досліджено нормативно-правову базу, яка регулює сферу благоустрою,

згруповано нормативно-правові акти за функціональними ознаками, визначено ті, які мають лише рекомендаційний характер, оскільки не пройшли процедуру державної реєстрації [1, с. 36]. У роботах Є.В. Пряхіна та Є.М. Щербини [5; 6] акцентовано на адміністративно-правовому регулюванні й адміністративній відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак питання застосування норм Закону України «Про благоустрій населених пунктів» на рівні територіальних громад потребує проведення окремого аналітичного дослідження.

Мета статті – проведення аналізу стану дотримання Закону України «Про благоустрій населених пунктів» на прикладі міста Києва, формулювання пропозицій і рекомендацій, які покращать у подальшому сферу благоустрою столиці України.

Виклад основного матеріалу. Ухвалений у 2005 р. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» є базовим і визначає правові, організаційні, економічні, екологічні та соціальні засади благоустрою населених пунктів, спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини. Зазначеним законодавчим актом визначено правовий механізм управління процесом благоустрою. У Законі визначено, що «благоустрій населених пунктів – комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів із покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля» [7].

Законодавцем до об'єктів благоустрою населених пунктів віднесено території загального користування (парки, рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища; інші території загального користування); прибудинкові території; території будівель та споруд інженерного захисту територій; території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору. Також до них можуть належати інші території в межах населеного пункту. Суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни [7].

Наведений далі аналіз стану виконання вимог, передбачених Законом України «Про благоустрій населених пунктів». за 2018–2019 рр. дозволив виявити низку проблем [8; 9].

Виявлено, що у 2018 р. 9 584 населені пункти (34,6%) мали затверджені програми із благоустрою, а у 2019 р. – лише 5 030 населених пунктів (18,2%). У містах цей показник становив на 2018 р. 388 міст (88,8%), а на 2019 р. – 383 міста (87,4%). У місті Києві немає програми із благоустрою. У 2018 р. 10 152 населених пунктів (36,6%) мали затверджені плани заходів із благоустрою, а у 2019 р. – 8 491 населений пункт (30,7%). У містах цей показник становив на 2018 р. 92,4%, а на 2019 р. – 91,8%. У місті Києві немає плану заходів із благоустрою. Але в рішенні Київської міської ради «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018–2020 рр.» від 21 грудня 2017 р. № 1042/4049 зазначені заходи із благоустрою [10].

Програми розвитку та збереження зелених зон населених пунктів на 2018 р. мали 1 609 населених пунктів (5,8%), а у 2019 р. – 1 577 населених пунктів (5,7%). У містах цей показник становив на 2018 р. 201 місто (46%), а на 2019 р. – 200 міст (45,7%). У місті Києві такої програми взагалі немає. Проте в Києві до 31 грудня 2020 р. продовжено дію норми рішення Київської міської ради «Про затвердження Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 р. та концепції формування зелених насаджень у центральній частині міста» від 19 липня 2005 р. № 806/3381 [11].

У 2018 р. Правила благоустрою затверджено у 12 726 населених пунктах (46%), а у 2019 р. – у 12 395 населених пунктах (44,8%). У містах цей показник становив у 2018 р. 394 міста (90,2%), а у 2019 р. – 374 міста (85,4%). У 10 158 населених пунктах (36,7%) у 2018 р. були розроблені та затверджені схеми санітарної очистки, а у 2019 р. – у 10 065 населених пунктах (36,3%), зокрема в містах він становив майже 325 міст (74,4%) та 306 міст (70%) відповідно. Правила утримання домашніх тварин у 2018 р. були у 3 844 населених пунктах (14%), у 2019 р. – у 3 803 населених пунктах (14%). У 2018 р. правила затверджені у 253 містах (57,9%), а у 2019 р. – у 246 містах (56,2%). У місті Києві є чинне рішення Київської міської ради «Про Правила благоустрою міста Києва» від 25 грудня 2008 р. № 1051/1051 [12].

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2018 р. загальна кількість об'єктів благоустрою в Україні становила понад 364,6 тис. од., із них 172,6 тис. од. у містах, у 2019 р. – понад 411,6 тис. одиниць, із них 210,3 тис. одиниць у містах. Інвентаризацію проведено у 2018 р. на 147,7 тис. (40,5%) об'єктах благоустрою населених пунктів, а у 2019 р. – на 291,7 тис. (70,8%). У містах цей показник станом на 2018 р. становив 70,02 тис. (40,6%), а на 2019 р. – 96,1 тис. (45,7%). Загалом в Україні паспортизовано у 2018 р. 56,97 тис. (15,6%) об'єктів благоустрою населених пунктів, у 2019 р. – 83,1 тис. (20,2%), у містах цей показник становив у 2018 р. 29,2 тис. (17%), а у 2019 р. – 53,9 тис. (25,6%). Профінансовано у 2018 р. заходів із благоустрою населених пунктів на суму понад 10,88 млрд грн, зокрема на заходи із благоустрою в містах витрачено понад 5,81 млрд грн, у 2019 р. – на суму понад 25,8 млрд грн, витрачено понад 11,7 млрд грн.

Встановлено, що в Україні у 2018 р. всього 58,32 тис. (16%) об'єктів благоустрою утримуються підприємствами, визначеними на конкурсних засадах, як це передбачено вимогами Закону України «Про благоустрій населених пунктів», а у 2019 р. – 60,9 тис. (15%). Варто зазначити, що в місті Києві зовсім відсутні об'єкти благоустрою, які утримуються підприємствами, визначеними на конкурсних засадах. Об'єкти благоустрою утримуються комунальними підприємствами згідно з їхніми статутами, затвердженими розпорядженнями виконавчого органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація).

У 2018 р. у населених пунктах діяла 251 інспекція із благоустрою, у 2019 р. – 225 інспекцій. У 2018 р. у місті Києві та Волинській області ці інспекції взагалі не створені, а у 2019 р. не створені комісії лише в місті Києві. Унаслідок здійснення перевірок інспекціями із благоустрою до відповідних бюджетів надійшло понад 13,5 млн грн у 2018 р. та майже 10 млн грн у 2019 р. Водночас в Україні діяли на 2018 р. майже 1,9 тис. громадських інспекторів, які здійснили майже 40,3 тис. рейдів та перевірок, а на 2019 р. – діяли понад 1,97 тис. громадських інспекторів, які здійснили майже 11,2 тис. рейдів та перевірок. У результаті їхньої діяльності було складено у 2018 р. понад 5,3 тис. протоколів, а до місцевих бюджетів надійшло приблизно 1,2 млн грн, у 2019 р. – понад 2,85 тис. протоколів, до місцевих бюджетів надійшло понад 1,22 млн грн.

У 2018 р. створено 815 комісій із питань визначення суми збитків, завданих об'єктам благоустрою внаслідок порушення законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері благоустрою населених пунктів, у 2019 р. – 825 комісій. Кошти, що надійшли до відповідних бюджетів за результатами роботи комісій, у 2018 р. становили понад 3,23 млн грн, у 2019 р. – понад 2,58 млн грн. Залучено громадськості, насамперед молоді, до здійснення заходів із благоустрою населених пунктів у 2018 р. понад 3,55 млн осіб, у 2019 р. – 2,66 млн осіб, до здійснення заходів із благоустрою територій, прилеглих до населених пунктів, – майже 788,3 тис. осіб у 2018 р. та майже 972,6 тис. осіб у 2019 р. Також в Україні у 2018 р. понад 15,23 тис. разів висвітлювалася в засобах масової інформації проведена робота із благоустрою населених пунктів, у 2019 р. – понад 18,75 тис. разів.

Законодавством на органи місцевого самоврядування й уповноважених осіб покладено вчинення дій, що пов'язані з охороною об'єктів та елементів благоустрою, які є в комунальній власності: здійснення постійного контролю за додержанням правил благоустрою та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушені правил благоустрою.

Отже, можемо зазначити, що проблеми у сфері благоустрою населених пунктів спричинені:

– неналежним утриманням територій населених пунктів, зокрема їх санітарним очищенням, збереженням об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів;

– незадовільним станом вулично-дорожньої мережі, зокрема доріг, тротуарів і прибудинкових проїздів у населених пунктах, їх прибирання, особливо в зимовий період, а також зовнішнього освітлення територій;

– масовим знищенням зелених насаджень, зменшенням розмірів зелених зон, як-от парки, лісопарки, рекреаційні зони тощо;

– посиленням впливу урбогенного середовища на стан зелених насаджень у населених пунктах;

– екологічно небезпечним поводженням із побутовими відходами;

– низьким рівнем упровадження системи паркування транспортних засобів;

– незадовільним станом споруд інженерного захисту територій;

– неактивною участю громадян у заходах із благоустрою території населеного пункту, мікрорайону, кварталу, вулиці або прибудинкової території за місцем проживання тощо;

– неналежним станом убезпечення дорожнього руху, запобігання виникненню аварійних ситуацій, продовження робіт з утримання й

обслуговування покриття вулично-дорожньої мережі;

– утриманням кладовищ у належному санітарному стані тощо.

Заходи із благоустрою визначаються одними із пріоритетних у сучасних тенденціях розвитку міста Києва. Тому зазначені проблемні питання можна вирішити шляхом реалізації заходів у межах відповідних цільових програм.

Висновки. У результаті проведеного аналізу стану дотримання норм Закону України «Про благоустрій населених пунктів» можна зазначити, що їх дотримання у столичному місті є неповним. У Києві треба розробити цільову Програму із благоустрою із чітко прописаним у ній планом заходів із благоустрою. На наш погляд, доцільно створити інспекцію із благоустрою із представників влади та громадськості для складання протоколів про адміністративні правопорушення з виявлених порушень Правил благоустрою міста Києва. Уважаємо, що в подальшому доцільно проводити оцінку узгодження норм вітчизняних нормативно-правових актів у сфері благоустрою одна з одною, їхньої відповідності європейським стандартам щодо задоволення потреб життєдіяльності населення. На нашу думку, основними методологічними принципами цільової Програми із благоустрою мають бути: системність; соціальна спрямованість; однозначність тлумачення положень; наукова обґрунтованість; плановість; гласність і врахування громадської думки під час здійснення.

Дотримання цих принципів дасть можливість забезпечити підвищення рівня якості послуг, що надаються населенню з питань благоустрою, підвищення ефективності функціонування підприємств із питань благоустрою, поліпшення санітарного й естетичного стану міста Києва, поліпшення якості послуг із зовнішнього освітлення територій відповідно до потреб громади, збільшення терміну придатності та підвищення експлуатаційних якостей об’єктів і елементів благоустрою, забезпечити належні умови для відпочинку та дозвілля населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ігнатенко О.П. Нормативно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 36–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2014_2_8.

2. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.

3. Логвиненко В.І. Механізми державного управління розвитком житлово-комунального господарства (на прикладі формування ринку теплової енергії). *Держава та регіони. Серія «Державне управління».* 2009. № 2. С. 105–109.

4. Олійник Н.І. Розвиток ринку житла в Україні: теорія та практика державного регулювання : монографія. Київ : НАДУ, 2011. 288 с.

5. Пряхін Є.В. Благоустрій населених пунктів в Україні: правове регулювання : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. 199 с.

6. Щербина Є.М. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 305–312.

7. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807–IV. *Верховна Рада України :* офіційний вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text.

8. Аналіз стану виконання вимог, передбачених Законом України «Про благоустрій населених пунктів» за 2018 р. : інформаційна довідка. *Міністерство розвитку громад та територій України :* офіційний вебсайт. URL: https://www.minregion.gov.ua/.

9. Аналіз стану виконання вимог, передбачених Законом України «Про благоустрій населених пунктів» за 2019 р. : інформаційна довідка. *Міністерство розвитку громад та територій України :* офіційний вебсайт. URL: https://www.minregion.gov.ua/.

10. Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2018–2020 рр. : рішення Київської міської ради від 21 грудня 2017 р. № 1042/4049. *LIGA:ZAKON :* офіційний вебсайт. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MR171876.

11. Про затвердження Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 р. та концепції формування зелених насаджень у центральній частині міста : рішення Київської міської ради від 19 липня 2005 р. № 806/3381. *LIGA:ZAKON :* офіційний вебсайт. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/F568AC23F047A944C22573C00053FA80?OpenDocument.

12. Про Правила благоустрою міста Києва : рішення Київської міської ради від 25 грудня 2008 р. № 1051/1051. *LIGA:ZAKON :* офіційний вебсайт. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/mr081108.

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПОНЯТТЯ «КОПІНГ-СТРАТЕГІЯ УНИКНЕННЯ» У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF "COPING STRATEGY OF AVOIDANCE" IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 159.944.3
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.7

Котляр Л.І.
к. психол. наук, доцент,
докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена інтерпретації поняття «копінг-стратегії уникнення», яка є предиктором прокрастинації у сфері державного управління. Обґрунтовано, що використання у професійної діяльності копінг-стратегії уникнення як психологічного захисту державних службовців для подолання стресових ситуацій знижує рівень виконання повноважень органів державного управління, поєднаних з адмініструванням, контролем, наглядом, налагоджуванням, гармонізуванням розвитку різних сфер життєдіяльності суспільства. Безвідповідальне виконання професійних дій та функцій демонструє нездатність державних службовців до належного здійснення службових обов'язків. Зазначене зумовлює необхідність організації результативної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. Ця система повинна бути спрямована на розвиток і формування таких знань, умінь і навичок, за допомогою яких державні службовці були б здатні до вибору ефективних копінг-стратегій поведінки в управлінської діяльності. У результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть поняття неадаптивної копінг-стратегії уникнення як предиктора політичної прокрастинації державних службовців.

Мета даної роботи полягає в теоретичному аналізі й інтерпретації поняття копінг-стратегії уникнення як предиктора політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень державних службовців.

Відповідно до мети були виділені такі завдання:

– дати визначення понять копінг-стратегії поведінки та політичної прокрастинації;

– розглянути основні теорії копінг-стратегій;

– охарактеризувати неадаптивну копінг-стратегію уникнення як предиктора політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень державних службовців;

– виявити характерні особливості неадаптивних копінг-стратегій у сфері державного управління.

Методи дослідження, що використовуються в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Дослідження може бути корисним для усвідомлення негативного впливу неадаптивної копінг-стратегії уникнення, яка є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень у сфері державного управління.

Управлінська діяльність державних службовців у правовій, демократичній, соціально орієнтованій державі повинна здійснюватися в напрямі безвідкладного захисту прав та свобод громадян, задоволення соціальних потреб, вчасного сприяння реалізації їхніх інтересів, виконання справ та ухвалення управлінських рішень без відтерміновування. Низька продуктивність, нездатність державних службовців до оперативного, гнучкого реагування на нові соціальні, економічні проблеми та вчасне сприйняття громадської думки є наслідками використання неадаптивної копінг-стратегії уникнення виконання справ та ухвалення державних управлінських рішень. Одним зі шляхів неефективної управлінської діяльності є застосування неадаптивної копінг-стратегії уникнення виконання справ та увхалення рішень у державному управлінні.

Ключові слова: *копінг-стратегія, копінг-стратегія уникнення, державний службовець, предиктор, політична прокрастинація.*

The article is devoted to the interpretation of the concept of coping strategy of avoidance, which is a predictor of procrastination in the field of public administration. It is substantiated that the use in the professional activity of coping strategy of avoidance as a psychological protection of civil servants to overcome stressful situations, reduces the level of government, combined with administration, control, supervision, adjustment, harmonization of various spheres of society. Irresponsible performance of professional actions and functions demonstrates the inability of civil servants to perform their duties properly. This requires the need to organize an effective system of training, retraining and advanced training of civil servants in Ukraine. This system should be aimed at the development and formation of such knowledge, skills and abilities through which civil servants would be able to choose effective coping strategies for behavior in management. The analysis of scientific sources clarifies the essence of the concept of non-adaptive coping strategy of avoidance as a predictor of political procrastination of civil servants.

The purpose of this work is to theoretically analyze and interpret the concept of coping strategy of avoidance as a predictor of political procrastination of cases and management decisions of civil servants.

According to the purpose the following tasks were allocated:

– define the concepts of coping strategy of behavior and political procrastination;

– consider the basic theories of coping strategies;

– to characterize the maladaptive coping strategy of avoiding as a predictor of political procrastination the performance of cases and management decisions of civil servants;

– identify the characteristics of maladaptive coping strategies in public administration.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, regulations. The study can be useful for understanding the negative impact of an maladaptive coping strategy of avoidance, which is a predictor of political procrastination in the conduct of business and decision-making in public administration.

Management activities of civil servants in a legal, democratic, socially oriented state should be carried out in the direction of urgent protection of the rights and freedoms of citizens, meeting social needs, timely assistance in pursuing their interests, carrying out cases and making management decisions without delay. Low produc-

tivity, inability of civil servants to respond quickly, flexibly to new social, economic problems and timely perception of public opinion are the consequences of using an inadequate coping strategy to avoid doing business and making public management decisions. One of the ways of ineffective management is the application of an inadequate coping strategy to avoid execution of cases and decision-making in public administration.

Key words: *coping strategy, coping strategy of avoidance, civil servant, predictor, political procrastination.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Неефективність управлінської діяльності державних службовців полягає в неспроможності брати до уваги стрімкі зміни соціально-економічних процесів, завдань і перешкод становлення нової моделі державної служби, яка спрямована як на якісне надання соціальних послуг населенню, так і на першочергове розкриття можливостей кожного державного службовця. Фактична організація добору кадрів, просування по службі часто має номінальний характер, відсутні об'єктивні критерії для оцінки діяльності державних службовців та їх призначення на посади. Переважно в державних службовців не сформовано відповідальне ставлення до професійної діяльності та кар'єрного зростання, яке дає їм можливість постійно використовувати неадаптивні копінг-стратегії поведінки.

Актуальність даного дослідження зумовлена тим, що використання неадаптивної копінг-стратегії уникнення в державному управлінні негативно впливає на професійну діяльність і є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень державних службовців.

У науковому дослідженні дано визначення феномену політичної прокрастинації, який проявляється у професійній діяльності державних службовців. Основою політичної прокрастинації є відкладання або уникання ухвалення й реалізації важливих політичних рішень.

Науковий аналіз дозволив з'ясувати, що неадаптивна копінг-стратегія уникнення як психологічний захист подолання стресових ситуацій знижує рівень виконання повноважень органів державного управління та є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень державних службовців у професійній діяльності.

У науковій статті з'ясовані наукові підходи до визначення термінів «неадаптивна копінг-стратегія» і «політична прокрастинація». Також були виявлені характерні особливості неадаптивних копінг-стратегій, як-от: покора, розгубленість, дисимуляція, ігнорування, пригнічення емоцій, покірність, самозвинувачення, агресивність, активне уникнення, відступ.

Репрезентований авторський погляд щодо негативного впливу використання неадаптивної поведінкової копінг-стратегії уникнення як предиктора політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень у професійній діяльності, яка характеризується прагненням державних службовців ухилятись, відходити від вирішення проблем.

Виклад основного матеріалу. Неефективність державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування визначається особистісною безвідповідальністю в наслідках їхньої професійної діяльності та застосування у сфері державного управління неадаптивних копінг-стратегій виконання справ і ухвалення рішень. Усвідомлення державними службовцями негативного впливу таких стратегій є першочерговим завданням для підвищення ефективності не тільки професійної діяльності, власного кар'єрного зростання, але й розвитку держави.

Велику значення в дослідженні та вивченні державного управління мають праці таких учених, як: Г. Атаманчук, В. Авер'янов, І. Бінько, Б. Гаєвський, Б. Лазарєв, В. Шаповалов та інші. Науковим дослідженням проблем кадрового забезпечення органів виконавчої влади та державного управління, окремих питань організації державної служби, розгляду освітніх потреб, сутності навчальних програм і відповідних методів підготовки державних службовців в Україні присвятили свої праці такі вчені, як Д. Дзвінчук, С. Крисюк, В. Майборода, О. Мельников, О. Оболенський, Н. Протасова й інші.

Проблемами розуміння значення механізмів прокрастинації цікавилися Є. Базика, Н. Боровська, Т. Вайда, Я. Варваричева, В. Воробйова, М. Дворник, В. Ковилін, М. Кузнєцов, Т. Мотрук, В. Мичко, Ю. Шайгородський та інші.

У психологічній літературі поняття «копінг» найчастіше вживається для опису характерних способів поведінки людини в неоднакових життєвих і професійних ситуаціях, пов'язаних із переживанням та подоланням стресу. В Україні проблеми копінг-поведінки у професійній діяльності вивчали М. Дідух, В. Доценко, М. Кожанова, Л. Колесніченко, А. Колчигіна, А. Левенець, О. Самара, З. Сивогракова й інші. Питання копінг-поведінки у професійній діяльності спеціалістів державної служби досліджували такі вчені, як Н. Дубинко, О. Ічанська.

Вагомі роботи, дослідження та підходи закордонних фахівців, які досліджували про-

блеми копінг-поведінки, серед них Р. Лазарус, Р. Моуз, С. Фолкман, Н. Хаан та інші.

Розглянемо теоретичні аспекти копінг-стратегії поведінки особистості. Зазначимо, що «метою копінгу і водночас критерієм його ефективності є зниження стресогенного впливу ситуації на особистість» [1]. Категорія «копінг-поведінка», яка часто розглядається як синонім поняття «копінг», здійснюється за допомогою копінг-стратегій, вибір яких залежить від впливу різних умов: вікових, статевих, особистісних, ситуативних, професійних.

Як відомо, у вітчизняній психологічній літературі «поняття «копінг» визначається як опанувальна поведінка, або психологічне подолання. Копінг розглядається як індивідуальний спосіб подолання людиною стресової ситуації та наявних особистісно-середовищних ресурсів»[8].

На думку С. Нартової-Бочавер, «копінг – це процес, що розгортається в часі, оскільки особистість і середовище утворюють нерозривний динамічний взаємозв'язок, впливають один на одного» [8]. Поняття «копінг» включає також «реакцію не тільки на «надмірні вимоги ситуації», але й на щоденні стресові ситуації. Зміст копінгу водночас залишається тим самим: копінг – це те, що робить людина, щоб подолати стрес, коли об'єднує когнітивні, емоційні та поведінкові стратегії. Думки, почуття і дії утворюють копінг-стратегії, які використовуються різною мірою за певних обставин» [6; 7].

С. Карвер підкреслює, що «реакції індивіда на стресову ситуацію можуть бути як довільними, так і мимовільними. Мимовільні реакції – це ті, що засновані на індивідуальних відмінностях у темпераменті, набуваються в результаті повторення і не потребують свідомого контролю. Довільні реакції є вродженими, усвідомленими». Він уважає, що психологічне призначення «копінгу» полягає в тому, щоб якнайкраще адаптувати людину до вимог ситуації [6].

На наш погляд, неадаптивна копінг-стратегія уникнення є психологічним захистом подолання державними службовцями стресових ситуацій під час виконання справ і ухвалення управлінських рішень у професійній діяльності. Відомий закордонний психолог Р. Лазарус уважав «психологічний захист пасивною копінг-поведінкою. Він розрізняв захисні механізми і механізми подолання за такими характеристиками: часової та інструментальної спрямованості, функціонально-цільової значущості і модальності регуляції. Часова направленість відрізняється в разі захисту та подолання. Під час захисту відбувається вирішення актуальної проблеми «тут і тепер», не пов'язаної з майбутніми перспективами. Отже, щодо даної характеристики психологічний захист – це «швидка допомога», що забезпечує психологічне виживання. Інструментальна спрямованість захисту означає його егоцентричну адресацію на власне психічне благополуччя, тоді як подолання – це соціально допустимі способи адаптивної поведінки з урахуванням оточення» [13, с. 37].

Актуальні в контексті аналізу літератури результати дослідження Дж. Амірхана. Автор розробив опитувальник «Індикатор копінг-стратегій» та виділив три групи копінг-поведінки людини: «перша група – стратегія вирішення проблем – це активна поведінкова стратегія, відповідно до якої людина прагне використовувати всі наявні особистісні ресурси для пошуку можливих способів ефективного вирішення проблеми; друга група – стратегія пошуку соціальної підтримки – це активна поведінкова стратегія, відповідно до якої людина для ефективного вирішення проблеми звертається по допомогу та підтримку до навколишнього середовища: сім'ї, друзів, значущих інших; третя група – стратегія уникнення – це поведінкова стратегія, відповідно до якої людина прагне ухилитись від контакту з навколишньою дійсністю, відійти від вирішення проблем». Людина може використовувати пасивні або активні способи уникнення [8].

Теоретичний аналіз і узагальнення сучасних підходів до копінг-стратегій, зокрема копінг-стратегій уникнення, дозволив дослідниці Н. Польської з'ясувати, що «саме копінг-стратегія уникнення є однією із провідних поведінкових стратегій у формуванні дезадаптивної форми копінг-поведінки (псевдокопінг-поведінка). Вона спрямована на подолання або зниження дистресу людиною, яка перебуває у стресовій ситуації» [9].

Варто констатувати, що залежно від використання адаптивної чи неадаптивної копінг-стратегії поведінка державних службовців буде характеризуватися спрямованістю на вчасне й усвідомлене виконання справ і ухвалення важливих управлінських рішень, чи навпаки, на постійне відкладання виконання справ і ухвалення важливих управлінських рішень у професійній діяльності.

Безперечно, вибір адаптивної чи неадаптивної копінг-стратегії поведінки є важливою ознакою ефективного чи неефективного здійснення професійної діяльності державних службовців. У разі вибору державними службовцями неадаптивної копінг-страте-

гії уникнення можна констатувати, що така копінг-стратегія є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень у професійній діяльності. Політична прокрастинація розуміється «як відкладання (уникання) ухвалення й реалізації важливих політичних рішень» [12, с. 87].

Важливо також звернути увагу на принцип «адаптивності – неадаптивності» копінг-стратегій, який міститься в концепції методики E. Heim. Опитувальник «Виявлення індивідуальних копінг-стратегій» з'ясовує «ситуативно специфічні варіанти копінга, які спрямовані на когнітивні, емоційні та поведінкові копінг-механізми». Види копінг-поведінки були розподілені E. Heim на три основні групи «за ступенем їхніх адаптивних можливостей: «адаптивні», «відносно адаптивні» і «неадаптивні». «Неадаптивні стратегії в когнітивній сфері характеризуються: покорою, розгубленістю, дисимуляцією, ігноруванням; в емоційній сфері – пригніченням емоцій, покірністю, самозвинуваченням, агресивністю; у поведінковій сфері – активним уникненням, відступом» [5; 14].

Висновки. Результати проведеного аналізу показали, що фундаментом політичної прокрастинації є відкладання чи уникання ухвалення й реалізації важливих політичних рішень. Встановлено, що використання неадаптивної копінг-стратегії уникнення негативно впливає на психічне самопочуття державних службовців і є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень у професійній діяльності.

Характерними особливостями неадаптивних копінг-стратегій уважають покору, розгубленість, дисимуляцію, ігнорування, пригнічення емоцій, покірність, самозвинувачення, агресивність, активне уникнення, відступ.

На основі загального висновку науково-теоретичних підходів досліджено визначення поняття «копінг-стратегія уникнення» – це неадаптивна поведінкова стратегія, яка є психологічним захистом подолання державними службовцями стресових ситуацій та є предиктором політичної прокрастинації виконання справ і ухвалення управлінських рішень. Вона характеризується прагненням державних службовців ухилятись, відходити від вирішення проблем у професійній діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анцыферова Л. Психология повседневности: жизненный мир личности и «техники» её бытия. *Психологический журнал.* 1993. Т. 12. № 2. С. 3–16.
2. Абитов И. Особенности совладания со стрессом в норме и при психосоматических и невротических расстройствах. *Психологический журнал.* 2013. Т. 34. № 1. С. 86–96.
3. Базика Є. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании.* 2012. № 1. URL: www.es.rae.ru/mino/158-1023.
4. Василенко М. Сучасні напрями психологічних досліджень копінг-стратегій. *Проблеми загальної та педагогічної психології :* збірник наукових праць Інституту психології ім. Г.С. Костюка Академії педагогічних наук України / за ред. С. Максименка. 2009. Т. 11. Ч. 7. С. 95–107.
5. Вассерман Л., Абабков В., Трифонова Е. Совладание со стрессом. Теория и психодиагностика. Санкт-Петербург : Речь, 2010. 192 с.
6. Гончаров М. Переживание как реализация (или проявление) субъективности и стресс как неизбежность становления и функционирования человека. *Мир психологии.* 2008. № 4. С. 3–7.
7. Лазарус Р. Психология эмоций : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности психология. Санкт-Петербург : Питер, 2007. 328 с.
8. Нартова-Бочавер С. "Coping behavior" в системе понятий психологии личности. *Психологический журнал*. 1997. Т. 18. № 5. С. 20–30.
9. Польская Н. Взаимосвязь склонности к модификациям тела с копинг-стратегиями. *Вопросы психологии*. 2007. № 6. С. 43–54.
10. Стаття «Мотивація заохочення державних службовців». *Про державну службу : Закон України № 889 від 10 грудня 2015 р.* URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article-41307.html.
11. Характеристика защитно-совладающего стиля поведения врачей-психиатров и врачей хирургических специальностей. *Актуальные проблемы клинической психологии и психофизиологии.* Санкт-Петербург, 2004. С. 11–15.
12. Шайгородський Ю. Феномен політичної прокрастинації як виклик стратегічному мисленню. *Науковий часопис Національного педагогічногоуніверситету імені М.П. Драгоманова. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2014. Серія 22. Спецвип. С. 85–91.
13. Lazarus R., Folkman S. Stress appraisal and coping. New York : Springer, 1984. P. 22–46.
14. Heim E. Coping based intervention strategies. *Patient education and counseling.* 1995. V. 26 (1–3). P. 145–151.

АНАЛІЗ ДОСВІДУ СПОЛУЧЕНОГО КОРОЛІВСТВА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ ЩОДО СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ ЯК НАЙВАЖЛИВІШОГО ЕЛЕМЕНТА СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN CREATING AN EFFECTIVE MECHANISM OF STRATEGIC COMMUNICATIONS AS THE MOST IMPORTANT ELEMENT OF THE INFORMATION SECURITY SYSTEM OF THE STATE

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.8

Кушнір В.О.
к. наук з держ. упр.,
докторант кафедри стратегічних комунікацій навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони
Національний університет оборони України імені Івана Черняховського

У низці документів Європейського Союзу містяться чіткі визначення «гібридних загроз» та заходів протидії їм, де одним із напрямів визначено стратегічні комунікації як «систематичну серію сталих та послідовних заходів, що проводяться на стратегічному, операційному та тактичному рівнях, що дає змогу зрозуміти цільові аудиторії та визначити ефективні канали для сприйняття і підтримки окремих типів поведінки». Така протидія в Європейському Союзі передусім пов'язана із загрозами зі Сходу, тобто з Російської Федерації, що зафіксовано в низці документів Європейського Союзу, наприклад, у Глобальній стратегії Європейського Союзу, Спільному рамковому документі із протидії гібридним загрозам, Плані дій зі стратегічних комунікацій Європейського Союзу, Доповіді Генерального директорату зовнішньої політики Європейського парламенту під назвою «Стратегічні комунікації Європейського Союзу у світлі протидії пропаганді».

З огляду на доведену ефективність створення системи стратегічних комунікацій та її протидії викликам гібридного характеру, які є загрозою для України, вивчення європейського досвіду в цьому напрямі надзвичайно актуальне.

У статті досліджено досвід Сполученого Королівства Великої Британії щодо створення ефективного механізму стратегічних комунікацій як найважливішого елемента системи інформаційної безпеки держави та визначено, що, окрім потужної підтримки України у протидії гібридній агресії з боку Російської Федерації на міжнародній арені, Велика Британія продовжує надання Україні потужної допомоги у проведенні реформ і посиленні обороноздатності й ініціює нові програми підтримки.

Фахівці з питань стратегічних комунікацій Сполученого Королівства неодноразово брали участь у публічних заходах в Україні, під час яких представляли власний досвід щодо створення ефективної системи стратегічних комунікацій та вивчали український досвід у цьому напрямі.

Одне з основних завдань, яке виконують стратегічні комунікації, – формування іміджу держави та її інституцій на міжнародному рівні через транслювання державного/інституційного гранд-наративу.

Досвід Великої Британії вказує на те, що під час розроблення стратегічних документів держава має залучати представників усіх верств суспільства, ураховувати інтереси всіх зацікавлених сторін та працювати на засадах співробітництва, партнерства та компромісу, які стали основою сучасного політичного й економічного діалогу у внутрішніх та зовнішніх відносинах розвинених країн.

Ключові слова: *стратегічні комунікації, публічна дипломатія, військове співробітництво, збройні сили.*

A number of European Union documents contain clear definitions of "hybrid threats" and measures to counter them, where one of the areas is defined as strategic communications as a systematic series of sustainable and consistent measures carried out at the strategic, operational and tactical levels to understand target audiences and identify effective channels for the perception and support of certain types of behavior. Such opposition in the European Union is primarily linked to threats from the East, is from the Russian Federation, which is enshrined in a number of European Union documents, such as the EU Global Strategy, the Joint Framework Document on Countering Hybrid Threats, the EU Strategic Communications Action Plan, Reports of the Directorate-General for Foreign Affairs of the European Parliament entitled "EU Strategic Communications in the Light of Countering Propaganda".

Given the proven effectiveness of the system of strategic communications and the challenges of a hybrid nature, which are a threat to Ukraine, the study of European experience in this area is extremely relevant.

The article researches the experience of the United Kingdom in creating an effective mechanism of strategic communications as a key element of the state information security system and states that in addition to strong support for Ukraine in combating hybrid aggression by the Russian Federation in the international arena, the UK continues to assist Ukraine in reforms and strengthening defense capabilities and initiates new support programs. One of the main tasks performed by strategic communications is the formation of the image of the state and its institutions at the international level through the broadcast of the state and institutional grand narrative.

The experience of the United Kingdom shows that in developing strategic documents the state should involve representatives of all segments of society, take into account the interests of all stakeholders and work on the basis of cooperation, partnership and compromise, which became the basis of modern political and economic dialogue.

Key words: *strategic communications, public diplomacy, military cooperation, the armed forces.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Згідно з основними рішеннями Стратегії національної безпеки і оборони України, наша держава розвиватиме інклюзивний політичний діалог через створення системи стратегічних комунікацій, публічне обговорення актуальних проблем суспільного розвитку, підвищення рівня медіакультури суспільства, гарантування безпеки журналістів під час виконання професійних обов'язків [1].

Окрім цього, у Стратегії національної безпеки і оборони України наголошується, що деструктивна пропаганда як ззовні, так і в середині України, з використанням суспільних суперечностей, розпалює ворожнечу, провокує конфлікти, підриває суспільну єдність. Відсутність цілісної інформаційної політики держави, слабкість системи стратегічних комунікацій ускладнюють нейтралізацію цієї загрози [1].

Беззаперечний той факт, що складові частини системи стратегічних комунікацій є новою зброєю України в умовах гібридної війни, водночас стратегічні комунікації потребують глибоких досліджень та пошуків, які дозволять знайти та впровадити на практиці ефективні механізми для протидії гібридній війні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вивчення досвіду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо створення ефективного механізму стратегічних комунікацій та публічної дипломатії досліджували О. Дзьобань, О. Сальникова, Є. Макаренко, В. Бебик, Т. Попова й інші. Однак з урахуванням реалій сьогодення проблематика статті є актуальною та потребує подальшого дослідження в даній сфері.

Мета статті. У статті автор ставить за мету дослідити і проаналізувати досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо створення ефективного механізму стратегічних комунікацій як найважливішого елемента системи інформаційної безпеки держави з метою впровадження у вітчизняну практичну діяльність.

Виклад основного матеріалу. Надійна підтримка міжнародної спільноти та Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії надає Збройним силам України впевненості у вирішенні серйозних завдань: відсічі збройної агресії Російської Федерації, упровадженні оборонної реформи з метою посилення спроможностей українського війська та досягнення стандартів держав – членів НАТО, створення умов для євроатлантичної інтеграції та набуття повноправного членства Україною в Організації Північноатлантичного договору відповідно до Конституції України, це було наголошено 25 вересня 2019 р. начальником Генерального штабу Збройних сил України генерал-лейтенантом Русланом Хомчаком під час зустрічі зі стратегічним радником високого рівня, генералом (у відставці) сером Гордоном Мессенджером від Сполученого Королівства Великої Британії [2].

Незмінність підтримки Сполученим Королівством територіальної цілісності та незалежності України триває впродовж десятиліть. Співпраця та щоденна спільна поточна робота набула нового актуального значення у 2014 р. від початку збройної агресії Російської Федерації проти України. Збройні сили України використовують досвід Збройних сил Великої Британії для посилення спроможностей українського війська відповідно до стандартів НАТО, у питаннях реформування відомства, трансформації системи об'єднаного керівництва й управління силами оборони. Із 2015 р. у відповідь на запит від Уряду України Велика Британія надає українському оборонному відомству консультативно-дорадчу допомогу з боку інструкторів Збройних сил Великої Британії в рамках операції "ORBITAL". Станом натепер більше 20 тисяч військовослужбовців Збройних сил України пройшли навчання в рамках місії "ORBITAL" в Україні, під час навчання було проведено понад 400 курсів. До участі в навчанні й обміні бойовим досвідом залучаються представники всіх чотирьох оперативних командувань Збройних сил України. Навчання проводиться за такими шістьма модулями: вогнева підготовка, тактична медицина, інженерна підготовка, підготовка зі зв'язку та військова топографія [3].

Процес підготовки є взаємовигідним для військовослужбовців обох країн, оскільки британські інструктори під час занять вивчають досвід українських колег. У 2018 р. Велика Британія розширила поле діяльності місії та розпочала навчання військовослужбовців українських Військово-морських сил. У 2019 р. Велика Британія продовжила роботу місії на три роки – до березня 2023 р.

Свій особливий внесок в освітній процес українських офіцерів вищої ланки вносить і Королівський коледж оборонних студій Об'єднаного Королівства, де щороку проходять навчання українські військовослужбовці [4].

У 2019 р. на базі Міністерства оборони України відбулися тренінги за участю фахівців зі Сполученого Королівства та Сполучених Штатів Америки (далі – США) щодо розвитку окремих складових частин системи стратегічних комунікацій. Учасники заходу покра-

щували вміння та навички у створенні відеопродукції, підготовці серійних інформаційних продуктів, обмінювалися досвідом із колегами зі Збройних сил США та Великої Британії щодо роботи в соціальних мережах, здійсненні аналізу медіа та цільових аудиторій. Тренінг відбувався в рамках роботи Багатонаціонального об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва й оборонного планування з метою посилення спроможностей стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України [5].

Досвід Великої Британії використовується не лише в рамках реформування вітчизняного оборонного відомства, а й під час реформи системи державних комунікацій всієї країни, яка є необхідною передумовою для успішного проведення реформ та побудови нового типу відносин держави та громадян. Саме тому вивчення унікального досвіду щодо побудови та розвитку стратегічних комунікацій у країнах – членах Північноатлантичного альянсу важливе для України.

Стратегічні комунікації набули поширення у Великій Британії ще на початку XXI ст., а натепер перебувають на стадії активного впровадження у військові органи влади. У Сполученому Королівстві переконані, що стратегічні комунікації повинні працювати на просування національних інтересів шляхом використання всіх видів оборони для здійснення впливу на поведінку цільових аудиторій. Стратегічні комунікації повинні зробити вирішальний внесок у розроблення і реалізацію національної стратегії, під якою розуміється сукупність ідей, уподобань і методів, які пояснюють діяльність (дипломатична, економічна і військова), сприяють досягненню поставленої мети [6].

Додаток (записка-пояснення) до першої Об'єднаної доктрини (JDN) *Стратегічні комунікації: військовий внесок* був опублікований у березні 2011 р. і став відправною точкою у прагненні Міністерства оборони Великої Британії краще зрозуміти мету і цінність стратегічних комунікацій. Ця публікація, як було визнано, дала гарне уявлення про проблеми, пов'язані зі стратегічною комунікацією. Із часу публікації адаптація стратегічних комунікацій у військовому та цивільному середовищі продовжує активно розвиватися, а деякі із запропонованих ідей упроваджені у практику. У результаті аналізу зазначеного документа оборонний (військовий) внесок у загальнодержавну програму зі стратегічних комунікацій був переглянутий. Наголошувалося, що стратегічні комунікації є міжвідомчою справою під керівництвом Кабінету міністрів і Ради національної безпеки Сполученого Королівства [7].

Важливість стратегічних комунікацій для досягнення цілей національної політики продовжує зростати як в Міністерстві оборони Сполученого Королівства, так і в усіх урядових відомствах. Усі стратегії, на думку британських експертів, мають бути зрозумілими та простими з погляду донесення.

Стратегічні комунікації повинні бути невід'ємною частиною загальнодержавної стратегії, надавати засоби для пояснення ідей переконливим і спонукальним чином під час діалогу. Суб'єкти процесу стратегічних комунікацій мають почути, усвідомити й адаптувати важливі меседжі і повідомлення для комунікації через створені для цього канали комунікації. Зрештою, постійний діалог з аудиторією та спостереження за її реакцією допоможуть правильно та вчасно скорегувати обрану стратегію.

У «Практичному посібнику для працівників комунікаційних структур в органах влади», підготовленому в рамках проєкту «Будуємо мости заради реформ і довіри», що виконав Інститут масової інформації України за підтримки Уряду Великої Британії, наголошується, що в нинішньому середовищі лише функції інформування суспільства недостатньо. Для ефективного діалогу та двостороннього спілкування влади із громадянами посередництвом різних каналів та інструментів необхідне щоденне комунікування, адже інформація – це те, що виходить на широкий загал, а комунікація – те, що доходить до цільових груп. І саме органи влади мають бути дуже зацікавленими в тому, щоби комунікувати з населенням для формування розуміння у громадян своїх дій і, як наслідок, підтримки таких дій. Для успішної комунікації органів влади та населення через засоби масової інформації (далі – ЗМІ) варто пам'ятати, що розуміння стандартів одне одного та бажання працювати професійно допомагають краще виконувати свою роботу кожній зі сторін. Комунікація з населенням допомагає сформувати розуміння дій та прагнень одне одного, попередити негативні явища, дає можливість людям бути вчасно проінформованими про важливі для їхнього життя та безпеки події. Орган влади та його представники діють у рамках своєї компетенції. Водночас зв'язки зі ЗМІ та громадськістю – пріоритет. Ефективна комунікація передбачає спілкування на всіх рівнях, незважаючи на ієрархію. Вона необхідна для підвищення рівня довіри, для покращення розуміння дій влади, для управління в період кризи [8].

На думку британських експертів, потрібно визнавати важливість думок і внутрішньої, і зовнішньої аудиторії, міжнародної спільноти,

діаспори, особливо тих, хто формує громадську думку, а також краще розуміти культуру, мотивацію людей та дотримуватися тверджень державної політики.

У сучасні часи інформація й інформування не менш важливі, ніж поняття маневру та сили. Даремно в минулому занадто мало значення під час проведення операцій надавалося інформації. Розуміння, що зміцнення довіри або зміна ставлення та поведінки обраної аудиторії може мати рівну, якщо не більшу, корисність, ніж сила в досягненні операційних цілей, прийшло лише зараз, як підкреслюють британські фахівці.

У розд. 2 Додатка (записка-пояснення) до Об'єднаної доктрини (JDN) *Стратегічні комунікації: військовий внесок* надається роз'яснення мети стратегічних комунікацій, а саме наголошується, що кінцевою метою стратегічних комунікацій є просування національних інтересів і підтримка національної політики та цілей. Багато країн уважають, що існує чотири інструменти впливу держави: дипломатичні, інформаційні, військові й економічні. У Сполученому Королівстві розглядають лише три інструменти: дипломатичні, військові й економічні, а інформація розглядається як засіб забезпечення абсолютно всіх складових частин. Стратегічні комунікації відіграють важливу роль у спрямуванні й інтеграції інформаційного ланцюжка з різними інструментами влади. Стратегічні комунікації зосереджують усіх лідерів, людей, які займаються плануванням, усіх зацікавлених осіб на розробці та донесенні комунікаційних продуктів таким чином, щоб вони були скоординованими, узгодженими та такими, що підтримують усі [7].

Стратегічні комунікації повинні бути невід'ємною частиною стратегії та розроблення операцій. У разі понесення репутаційних втрат внаслідок неправильно спланованої операції звинувачення в непрофесіоналізмі може лунати про все відомство. Погана репутація сприймається як національна слабкість. Це також може зменшити довіру, засновану на репутації організації, а не на можливостях людини. Гарна репутація зміцнить довіру і заохотить сприйняття національної сили.

Стратегічні комунікації – це насамперед філософія, частково здатність роз'яснення явища, організації процесів. Філософія стратегічних комунікацій є ключовим елементом, оскільки вона лежить в основі підходу британських аналітиків до досягнення бажаних результатів – узгодження слів, образів і дій для реалізації впливу. Ця філософія повинна застосовуватися всіма.

Військовослужбовцям необхідно застосовувати принципи стратегічної комунікації, щоб гарантувати, що їхні слова, образи і дії підтримують основний меседж і стратегію. Як дії і наміри командира, основні меседжі повинні бути чіткими, лаконічними і такими, що швидко запам'ятовуються, фрагментом, а не тривалим монологом.

Як зазначено в розділі Додатка (записка-пояснення) до Об'єднаної доктрини (JDN) *Стратегічні комунікації: військовий внесок,* окремою групою людей, які відіграють важливу роль у процесі стратегічних комунікацій, є висококваліфіковані спеціалізовані комунікатори, які мають природну здібність впливати на думки людей, мають бездоганну репутацію й авторитет. Такі особистісні здібності цінуються під час проходження служби, кар'єрного та професійного розвитку [7].

Об'єднана Доктрина зі стратегічних комунікацій у Сполученому Королівстві була розроблена у 2019 р. [9]. Вона розглядає підходи до формування та виконання попередньої стратегії 2012 р. та заміщує її суть. Документ є внеском у загальний план щодо подолання викликів у сфері національної безпеки країни. У Доктрині вказано, для якої аудиторії вона запропонована: для військових офіцерів та цивільних службовців, які формулюють, очолюють, спрямовують та виконують окремі компоненти загальної оборонної стратегії. Як переконливий аргумент щодо необхідності дотримання новел Доктрини на перших сторінках документа наведена цитата відомого військового і політичного діяча Дуайта Ейзенхауера: «Усе, що ви кажете або що ви робити, і все, що ви скажете або зробите неправильно, має та матиме вплив. Це буде впливати на розуміння та поведінку людей». Варто зауважити, що в документі неодноразово наводяться цитати відомих авторитетних військовослужбовців, що підкреслює вагомість, правильність і обґрунтованість теоретичних тверджень.

На думку авторів Доктрини, люди не можуть не комунікувати, кожна дія або бездіяльність має комунікаційний ефект [9]. Військовослужбовці є одними із чотирьох рівнів сили держави, від використання військової сили або її невикористання залежить найбільш потужна сила повідомлень, яка доступна владі. У Доктрині підкреслено, що діяльність, пов'язана з намаганням вплинути на поведінку і звички цільової аудиторії, повинна бути заздалегідь запланованою та виконуватися з комунікаційним ефектом як головною метою.

Окрім цього, у Доктрині наголошується, що спрямування Стратегічних комунікацій має два

елементи. По-перше, діяльність у питаннях оборони має бути усвідомленою і спланованою в діях, словах та відображенні. По-друге, мають бути забезпечені послідовність, постійність та узгодження діяльності, зображення та слів, пріоритетів [9].

Загалом, стратегічні комунікації повинні спрямовувати стратегічне планування, передбачати формулювання та виконання стратегічних військових планів, їхню узгодженість один з одним, з фокусуванням на досягненні державних цілей, замислів.

У розд. 2 зазначеної Доктрини також наведено п'ять принципів стратегічного оборонного планування у сфері оборони:

– по-перше, стратегічне військове планування має бути засновано на відповідному аналітичному підґрунті (дослідженні). Має бути чітке розуміння світогляду, потреб, історії та культури цільової аудиторії;

– по-друге, стратегічна дія (вплив) має бути сфокусована на встановлення в цільової аудиторії поведінки, яка відповідає інтересам уряду та суспільства;

– по-третє, уся діяльність із питань оборони має велике значення під час комунікації, тож діяльність із комунікації має бути запланованою та синхронізованою комбінацією – «діяльність – слова – уявлення (зображення)». Уся комбінація має відповідати оборонному задуму;

– по-четверте, стратегічні наративи повинні мати здатність боротися та переконувати. Діяльність з оборони, уявлення (зображення) та слова мають бути постійним сигналом із відповідним стратегічним наративом, як побудувати або встановити довіру;

– по-п'яте, постійний вплив потребує постійного аналізу на предмет переваг та недоліків, необхідності змінювати комбінації діяльності [9].

Окремий роз. 3 Доктрини присвячено тлумаченню значення стратегічного наративу. Однією з головних вимог щодо формування та встановлення наративів є зв'язок наративу з історичним контекстом цільової аудиторії, для якої його створено [9].

Стратегічний наратив повинен мати такі складові частини: по-перше сучасну ситуацію, опис, що саме є неправильним, що має бути виправлено або яка поведінка бажана в майбутньому. У перехідній частині наративу – пояснення, як досягнути цього. У прикінцевому твердженні – чому поточний стан речей потрібно змінити або, навпаки, зберегти його [9].

Висновки. Отже, аналіз досвіду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо створення ефективного механізму стратегічних комунікацій як найважливішого елемента системи інформаційної безпеки держави доводить, що стратегічні комунікації країни створені в результаті ґрунтовної та детальної науково-теоретичної роботи із практичною апробацією в повсякденній діяльності.

Стратегічні комунікації набули поширення у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії ще на початку XXI ст., а натепер перебувають на стадії активного впровадження у військові органи влади. Стратегічні комунікації здійснюють вирішальний внесок у розроблення і реалізацію національної стратегії, під якою розуміється сукупність ідей, уподобань і методів, які пояснюють діяльність (дипломатична, економічна і військова) і сприяють досягненню поставленої мети. Стратегічні комунікації є невід'ємною частиною загальнодержавної стратегії Сполученого Королівства, надають засоби для пояснення ідей переконливим чином та зі спонуканням до певної дії. Стратегічні комунікації є міжвідомчою справою під керівництвом Кабінету міністрів і Ради національної безпеки країни.

Під час створення стратегічних державних документів британські законодавці беруть до уваги історичний військовий досвід минулих часів. Гарним прикладом є цитування відомих авторитетних воєначальників, політичних діячів.

На думку британських фахівців, планування військової стратегії має бути засновано на відповідному аналітичному огляді, де попередньо досліджено світогляд та потреби цільової аудиторії, її історичні та культурні надбання та традиції.

У вивчених документах неодноразово підкреслено важливість збереження системності та послідовності ухвалення рішень на основі попереднього практичного досвіду, особливо досвіду, який здобуто під час військових операцій, тому результати проведених військових операцій ретельно аналізуються з метою формування відповідних висновків.

Британські фахівці з питань стратегічних комунікацій підкреслюють, що вся діяльність із питань оборони має велике значення під час комунікації, тож діяльність із комунікації має бути запланованою та синхронізованою комбінацією – «діяльність – слова – уявлення (зображення)». Уся комбінація має відповідати єдиному оборонному задуму з метою досягнення необхідного результату.

Діяльність з оборони, уявлення (зображення) та слова мають бути постійним сигналом із відповідним стратегічним наративом, щоби встановити довіру, бути зрозумілими

та переконливими. Здійснення постійного впливу на аудиторію потребує постійного аналізу на предмет переваг та недоліків, у разі необхідності, зміни комбінації діяльності, треба бути гнучкими у швидкому моделюванні нових рішень згідно з викликами часу.

Проаналізований досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо створення ефективного механізму стратегічних комунікацій як найважливішого елемента системи інформаційної безпеки держави доцільно використати для впровадження у вітчизняну практичну площину.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України № 392. URL: https://www.president.gov.ua.

2. Офіційний сайт Міністерства оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/news/2019/09/25/dosvid-velikoi-britanii-v-naroshhuvanni-spromozhnostej-zs-ukraini-uspishnij-instrument-evroatlantichnoi-integraczii-ukraini.

3. Офіційний сайт Міністерства оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/news/2020/08/19/golovnokomanduvach-zbrojnih-sil-ukrain.

4. Stewart Andrew. “The Royal College of Defence Studies” – 2017 KCL “Ninely years of preparing strategic leaders”.

5. Офіційний сайт Міністерства оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/news/2019/07/31/fahivczi-z-ssha-ta-velikoi-britanii-posilyuyut-spromozhnosti-strategichnih-komunikaczij-ministerstva-oboroni-ta-zbrojnih-sil-ukraini/.

6. Дзьобань О. Стратегічні комунікації: до проблеми осмислення сутності. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Харків, 2018. С. 1–2.

7. Strategic communication: the defence contribution (JDN 1/12). URL: https://www.gov.uk/government/publications/joint-doctrine-note-1-12-strategic-communication-the-defence-contribution.

8. Практичний посібник для працівників комунікаційних структур в органах влади, підготований в рамках проєкту «Будуємо мости заради реформ і довіри», що виконує Інститут масової інформації за підтримки Уряду Великої Британії. Київ, 2016. URL: https://imi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/posibnyk.

9. Guidance. Defence strategic communication: an approach to formulating and executing strategy (JDN 2/19).

10. URL: https://www.gov.uk/government/publications/jdn-219-defence-strategic-communication-an-approach-to-formulating-and-executing-strategy.

КОНВЕРГЕНТНІСТЬ ОСВІТНІХ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЯК ОСНОВА УСПІШНОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ПРОСТОРОВО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

CONVERGENCE OF EDUCATIONAL PROCESSES OF EUROPEAN INTEGRATION AS THE BASIS OF SUCCESS OF INTEGRATION OF SPATIAL AND ECONOMIC SYSTEMS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.9

Масляк Т.Р.
аспірантка кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

Автором зазначені першочергові завдання української освіти. Зазначено, що ефективність інтеграційних процесів безпосередньо пов'язана зі стабільністю і передбачуваністю зовнішньої та внутрішньої політики. Відзначено, що у процесі євроінтеграції різних педагогічних систем у єдиний освітянський простір важливим є конвергентний аналіз цих систем. Охарактеризовано конвергенцію в освіті як стабілізаційний чинник, що сприяє відбору оптимальних компонентів, перевірених у процесі тривалої освітньої практики. Зазначено, що конвергенція освітньої політики є побічним продуктом економічної та соціальної політики. Охарактеризовано особливості інноваційних методологічних досліджень конвергентності освітніх процесів. Відзначено, що система освіти передає фактичні знання новому поколінню, але недостатньо дає знань, необхідних для професійного самовизначення. Вказано, що наступний крок у формуванні конвергентної освіти пов'язаний із поняттям трансдисциплінарності, яка передбачає синкретичне осмислення результатів різних науково-дослідних практик на більш високому концептуальному рівні. Зазначено базові компоненти методології конвергентної освіти та її принципи. Охарактеризовано вирішення завдань, на які має бути спрямоване управління системи освіти в умовах європейської конвергенції. Відзначено, що практичний досвід конвергенції формальної освіти студентів дозволяє констатувати спрямованість діяльності професорсько-викладацького складу на вдосконалення підготовки. Розглянуто види конвергенції в контексті їх реалізації на різних рівнях. Зазначено, що результатом конвергенції є еволюційний розвиток інформаційно-освітнього середовища в напрямі інтеграції різних освітніх платформ, сервісів і технологій. Охарактеризовано умови, яких потрібно дотримуватися у процесі впровадження сучасного управління в закладах вищої освіти. Вказано, що конвергентна стратегія професійної підготовки стає можливою за умови поєднання нормативної організації освітнього процесу й ініціативної освітньої діяльності студентів.

Ключові слова: *конвергентність, освітня послуга, євроінтеграція, філософія освіти, просторово-економічна система.*

The author mentions the priority tasks of Ukrainian education. It is noted that the effectiveness of integration processes is directly related to the stability and predictability of external and internal policy. It is noted that in the process of European integration of different pedagogical systems into a single educational space, a convergent analysis of these systems is important. Convergence in education is characterized as a stabilizing factor that contributes to the selection of optimal components tested in the process of long-term educational practice. It is noted that the convergence of educational policy is a by-product of economic and social policy. Features of innovative methodological researches of convergence of educational processes are characterized. It is noted that the education system transmits actual knowledge to the new generation, but does not provide enough knowledge necessary for professional self-determination. It is stated that the next step in the formation of convergent education is related to the concept of transdisciplinarity, which involves syncretic understanding of the results of various research practices at a higher conceptual level. The basic components of the methodology of convergent education and its principles are indicated. The solution of the tasks to which the management of the education system in the conditions of European convergence should be directed is characterized. It is noted that the practical experience of convergence of formal education of students allows stating the orientation of the teaching staff to the improvement. The types of convergence in the context of their implementation at different levels are considered. It is noted that the result of convergence is the evolutionary development of information and educational environment in the direction of integration of different educational platforms, services and technologies. The conditions that must be observed during the implementation of modern management in higher education institutions are described. It is indicated that the convergent strategy of professional training becomes possible under the condition of combination of normative organization of educational process and initiative educational activity of students.

Key words: *convergence, educational service, European integration, philosophy of education, spatial and economic system.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Осучаснення підготовки майбутніх фахівців в умовах конвергентності освітніх послуг спрямоване на впровадження найефективніших світових підходів в освітній процес. Конвергенція освіти – одна з найважливіших проблем сучасності. Конвергентний підхід трактується як процес стирання міждисциплінарних меж між науковим і технологічним знанням. Подолання цих кордонів дозволяє розширити можливості для здобуття нових знань, потрібних для створення об'єктів, подібних до природних за функціональністю та призначенням. Конвергенція розкриває перспективи здобуття нових знань та ідей із метою нових відкриттів, що можуть вплинути на всі сфери життя людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки здійснено багато досліджень, опубліковано наукові праці багатьох учених у цьому напрямі, серед яких І.Ю. Алексєєва [1], М.В. Деєв, А.Г. Кравець, А.Г. Фіногеєв [2], Л.В. Денисюк [3], С.А. Вавренюк [4], А.В. Лубський [5], С.М. Писаренко [6], Н.В. Сулаєва [7], І.О. Ахновська [8], Т.С. Фещенко, Л.А. Шестакова [9], M.S. Bainbridge, M.C. Roco [11].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Критичний підхід до конвергентності в галузі освіти характерний для всіх країн світу, формує базові вимоги до освіти – збереження і збагачення людських цінностей. Спрямованість освіти, процесу навчання тільки на накопичення знань та інформації не виправдовує себе. Конвергентність досліджено досить поверхнево, тому важливо розглядати досліджуване явище більш детально в розрізі сучасних освітніх тенденції в Україні та світі.

Мета статті – проаналізувати конвергентність освітніх процесів європейської інтеграції як основу успішності інтеграції просторово-економічних систем.

Виклад основного матеріалу. В умовах радикальних соціально-економічних перетворень відбулися зміни, які зумовили становлення та розвиток ринку освітніх послуг у країні. Унаслідок процесів глобалізації, європейської інтеграції й інформаційної революції відбуваються трансформаційні зрушення в національній системі освіти, наближення до принципів Болонського процесу. Натепер першочерговим завданням української освіти є якнайшвидша адаптація до єдиних європейських освітянських критеріїв і стандартів. Обрані шляхи модернізації освіти України співзвучні загальноєвропейським і євроатлантичним підходам, що сприяє ефективній реалізації основної мети державної політики в галузі освіти, а саме: створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, оновлення змісту освіти й організації освітнього процесу відповідно до демократичних цінностей, ринкових засад економіки, сучасних науково-технічних досягнень.

Аналіз впливу цифровізації економіки на соціально-економічний розвиток приводить до розуміння необхідності вирішення суспільством таких завдань: збереження зайнятості населення за збільшення продуктивності праці. Це не тільки перерозподіл працюючих в інші галузі, а й нове розуміння самої суті виконуваної роботи і відповідна підготовка фахівців для реального сектора економіки (наприклад, замість виточування деталей сучасний робітник повинен уміти програмувати, щоби працювати на верстатах із числовим програмним управлінням); підвищення якості життя суспільства за збільшення продуктивності праці.

Абсолютно слушно й обґрунтовано вітчизняні науковці зауважують, що ефективність інтеграційних процесів безпосередньо пов'язана з такими двома їхніми головними рисами, як стабільність і передбачуваність зовнішньої та внутрішньої політики, кожна з яких має виходити суто з національних інтересів – забезпечення захищеності життєво важливих потреб людини, суспільства й держави, духовного й інтелектуального розвитку особистості, зростання добробуту населення, збалансованості освітніх, наукових та виробничих ресурсів, необхідного рівня інвестицій в інтелектуальну сферу, диверсифікації економічних зв'язків [10].

У процесі євроінтеграції різних педагогічних систем у єдиний освітянський простір важливим є конвергентний аналіз цих систем. Необхідно шукати спільне навіть у разі розбіжностей у сприйнятті і підходах, за різних способів мислення, цілей, цінностей, напрямів подальшого розвитку особистості і педагогічних систем, у яких вона формується [8].

Конвергенція в освіті є стабілізаційним чинником, що сприяє відбору оптимальних компонентів, перевірених у процесі тривалої освітньої практики. Це об'єднує ідеї розроблення та впровадження освітніх стандартів, що гарантують функціональне забезпечення гарантованого мінімуму змісту базових освітніх програм, стандартизацію обсягів навчального навантаження, вимог до фахової підготовки майбутніх спеціалістів. На державному рівні це – гармонізація системи вищої освіти, що передбачає координацію вимог до знань студентів, інтеграція системи вищої освіти до стандартів європейського простору; на регіональному рівні – інформаційна підтримка освітніх заходів для подальшого підвищення рівня освіченості громадян; на рівні освітніх заходів – відкритість до запозичення форм, методів та засобів організації педагогічного процесу.

Конвергенція освітньої політики в цьому разі є побічним продуктом економічної та соціальної політики. Наприклад Європейський Союз, де конвергенція освітніх систем була наслідком гармонізації політичного й економічного життя. Однак конвергенція є не стільки синонімом реформи, хоча часто і використовується в цьому взаємозв'язку. Конвергенція виступає більше причиною реформування. Здійснюються реформи з метою конвергенції національних систем освіти.

Вивчення конвергентних (високих) технологій передбачає використання широкого спектра методологічних інновацій XXI ст. щодо їх аналізу. Дослідження перспективних напрямів у розвитку сучасної методології показало, що вирішення складних дослідницьких завдань передбачає не лише використання принципово нових методів, але і так само нових стратегій наукового пошуку. Конвергентні мережі, як техніко-технологічні утворення, є індиферентними до віку, статі, фінансових можливостей соціальних суб'єктів. Предметом їхнього «інтересу» є статистичний соціальний зріз у контексті потреб, бажань, пріоритетів, попиту тощо.

Як інноваційні методологічні дослідження конвергентності освітніх процесів було виділено такі:

– глибоке дослідження об'єктів із позицій міждисциплінарного підходу. Цей підхід дав можливість дослідження об'єкта в його цілісності, що передбачає інтеграцію наукових знань та взаємодії наукових дисциплін;

– зміщення парадигми цілісності й інтегративності науки через нові форми взаємозв'язку всіх гілок наукового знання;

– становлення синергетичного підходу, на основі якого відбувається бурхливий процес формування нового понятійного та категоріального апарату.

Конвергенція являє собою не тільки взаємний вплив, але й взаємне проникнення технологій, коли границі між окремими технологіями стираються, а цікаві й неочікувані результати з'являються саме в рамках міждисциплінарної роботи на перетині наук. З розвитком конвергенції NBIC-технологій уперше в історії людства спостерігається паралельне прискорення розвитку декількох науково-технічних напрямів, що безпосередньо впливають на суспільство.

Вища освіта має надати можливість ознайомитися з міждисциплінарною ідеологією, міждисциплінарними методами. Система вищої освіти, незважаючи на постійні реформи, усе ж досить інертна. Тому, вочевидь, своїм завданням активісти міждисциплінарного підходу бачать навчання міждисциплінарним навичкам, які, ймовірно, будуть у найближчому майбутньому вкрай затребувані.

Важливо розуміти, що перспектива зростання можливостей розвитку людини передусім вплине на економіку, і, як наслідок, – освіту: потрібні освітні практики, орієнтовані на міждисциплінарний підхід, високі технології, випереджальне навчання. Суттєвим є те, що нові підходи у змісті, формах, методах, технологіях навчання повинні реалізовуватися вже на шкільному рівні.

Система освіти в основному передає фактичні знання новому поколінню, але недостатньо дає знань, необхідних для професійного самовизначення. Молоді люди через низку причин (нечітка перспектива, матеріальні труднощі тощо) невпевнено дивляться в майбутнє, не знають відповідей на питання, із чим буде пов'язана їхня професійна діяльність. Додаткова складність – визначити своє професійне майбутнє ще у шкільні роки. Для багатьох випускників не визначено способу їхньої взаємодії зі стрімко мінливим навколишнім світом.

Наступний крок у формуванні конвергентної освіти пов'язаний із поняттям трансдисциплінарності, яка передбачає синкретичне осмислення результатів різних науково-дослідних практик на більш високому концептуальному рівні. Основою такого концептуального осмислення є принцип трансдисциплінарності синкретизму, у рамках якого соціальна реальність розглядається як цілісна впорядкована система, що має емерджентний характер. У такому разі конвергенція породжує цілісну систему знань, яка синкретично узагальнює на метатеоретичному рівні наукові результати, отримані у процесі різних дисциплінарних і міждисциплінарних дослідницьких практик, пов'язаних із вивченням цих сегментів [5].

Методологія конвергенції освіти у світлі НБІКС-технологій може бути визначена як трансдисциплінарність. Виходячи із цього розуміння необхідно вибудовувати програми, процеси та процедури підготовки НБІКС-фахівців. Такий підхід дасть можливість виховати цілісного, багатостороннього, багатовимірного фахівця, який вміє знаходити взаємозв'язки в явищах, здатний застосувати знання на практиці й усвідомлює наслідки своїх дій.

Зміни, які властиві сучасній українській системі професійної освіти, усе більше орієнтують її на «вільний розвиток людини», її високу культуру, творчу ініціативу, самостійність, конкурентоспроможність, мобільність майбутніх фахівців. Це вимагає якісно нового підходу до формування майбутнього професіонала. Саме тому ключову роль у новій парадигмі освіти відіграє компетентність як результат навчання. Для вищого професійного закладу освіти це означає, що випускник ЗВО повинен не лише мати низку загальних і професійних компетентностей, які відповідають певному рівню, якості освіти і кваліфікації, але також має бути здатним застосовувати знання, уміння і напрацьований практичний досвід у своїй професійній діяльності.

Конвергентна освіта – це цілеспрямований процес формування компетенцій, необхідних для життя і трудової діяльності в епоху конвергентних наук і технологій.

Дослідження конвергентних зв'язків в теорії розвитку освітніх процесів доводить, що забезпечення наздоганяючого ефекту суспільними системами можливе за умови наявності «соціального потенціалу» – сприятливих умов та можливостей для розвитку креативного потенціалу особистості. Така ідея пропагується у проєкті Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р., де інтелект, освіта, професійний досвід, соціальна мобільність, здатність до креативності й інновацій у професійній діяльності і соціальному житті визнаються головною складовою частиною національного багатства й основним ресурсом соціально-економічного розвитку, запорукою високого креативного потенціалу суспільства. Розвиток креативного потенціалу дозволить абсорбувати нові технології, залучати капітал і брати участь у глобальних ринках, що безпосередньо визначатиме успішність регіону на міжнародній арені.

Методологія конвергентного освіти включає такі компоненти, як:

– взаємодія наукових дисциплін (предметів), передусім природних;

– реалізація міждисциплінарних проєктних і дослідницьких практик;

– взаємопроникнення наук і технологій.

До ключових принципів конвергентної освіти належать:

– міждисциплінарний синтез природничо-наукового (і гуманітарного) знання;

– переорієнтація навчальної діяльності з пізнавальної на проєктивно-конструктивну;

– модель пізнання – конструювання;

– мережева комунікація;

– навчання не предметів, а різних видів діяльності;

– надпредметні знання через НБІКС-технології;

– провідна роль самоорганізації у процесах навчання [9].

І.Ю. Алексєєва вважає, що конвергенція не зводиться до простої інтеграції, до того ж не завжди в ній є потреба, варто говорити про конвергентний розвиток різних областей знання, оскільки «те, що відбувається в одних областях, сприяє усвідомленню питань, актуальних для інших областей, виникненню в цих областях аналогічних методів і підходів» [1, с. 9–15].

Спирання на постулати теорії конвергентного розвитку використання освітнього потенціалу як ключового ресурсу соціально-економічного зростання може приводити до виникнення синергетичного ефекту взаємодії суб'єктів господарської діяльності у формі посилення їхньої інноваційної складової частини на основі більш ефективного поширення знань і технологій, підвищувати ефективність комунікаційних процесів. Отже, економічна система може набути нових конкурентних переваг на основі більш стійкого розвитку й ефективного управління ресурсами. Забезпечення реалізації концепції конвергентного розвитку потребуватиме формування якісно нових механізмів стабілізації, пов'язаних із проведенням ефективної економічної та інноваційної політики, з формуванням правильних траєкторій економічної динаміки депресивних регіонів.

Управління системи освіти в умовах європейської конвергенції повинне бути спрямоване на вирішення таких завдань, як [4]:

– організація вільного доступу до здобуття освітніх послуг, рівень яких задовольняє актуальні освітні потреби українського населення;

– забезпечення умов для рівного доступу до здобуття вищої освіти для всіх, хто бажає, на всіх рівнях освітньої системи;

– збільшення якості освітніх послуг та розвиток її відповідно до запиту суспільства;

– підвищення результативності функціонування освітньої системи;

– гарантування безперервності освітнього процесу;

– дотримання принципу безоплатності вищої освіти завдяки персоніфікації фінансування та розподілу бюджетних коштів, що розраховані наа забезпечення освітніх потреб;

– інтегрування закладів вищої освіти різних типів в об'єднання, асоціації;

– розвиток конкурентоспроможного освітнього середовища.

Конвергентні технології задають нову стратегію розвитку цивілізації і в цій якості потребують усебічного осмислення. Вони стають стратегічним напрямом розвитку будь-якої розвиненої країни та визначають ступінь інтегрованості національної системи у глобальний простір, формують якісно нові форми господарських відносин, міжнародного бізнесу, торгівлі тощо. Усе це означає, що сучасна наука розширює свої обрії й збільшує темпи науково-технічного прогресу.

Практичний досвід конвергенції формальної освіти студентів дозволяє констатувати спрямованість діяльності професорсько-викладацького складу на вдосконалення підготовки. Це увиразнюється у впливові на: вдосконалення ключових компетентностей майбутніх фахівців (зокрема, обізнаність та

самовираження у сфері різних видів ключових компетентностей, спілкування державною мовою тощо) [7].

Водночас компетентнісний підхід передбачає зміну цілей і очікуваних результатів освіти у вигляді компетентностей, які відображають різні рівні професійних завдань. Результат освіти в контексті компетентнісного підходу розглядається як уміння діяти, застосовувати набуті знання у проблемних ситуаціях професійної діяльності.

Конвергенція відбувається там, де наукові дисципліни або ключові технології дозволяють поєднання з іншими дисциплінами або прогресивними технологіями й обіцяють нову додану вартість за межами синергії. Цей широкий опис може одержати подальший розвиток у трьох підкатегоріях, кожна з яких належить до окремої області застосування:

– конвергенція на рівні наукових досліджень: де раніше окремі дисципліни науки та техніки стають взаємопов'язаними у спільному виробництві нової галузі наукових досліджень;

– конвергенція на рівні виробництва та розробки продукції;

– конвергенція у впровадженні технологій у соціально-технічних системах, як-от охорона здоров'я, логістика та гарантування продовольчої безпеки [12, с. 8].

Як бачимо, концепція конвергентних технологій формується навколо двох напрямів. Перший напрям – технологічний – синергетично об'єднує п'ять високих технологій, які приведуть до глобальної трансформації самого способу розвитку людської цивілізації загалом завдяки технологічним інноваціям. Другий – привертає увагу до проблеми «поліпшення людини», «розширення людини».

Конвергенція в освіті може бути реалізована на різних рівнях залежно від сфери застосування, що дозволяє визначити такі її види, як:

– освітньо-технічне злиття у плані зближення і збіжності освітніх технологій, моделей життєвих циклів (ЖЦ) ОП і ЕОР;

– навчально-методична конвергенція у плані зближення і збіжності ОП різних спеціальностей і ЕОР із різних дисциплін;

– професійна конвергенція у плані зближення компетенцій для різних видів професійної діяльності та вимог роботодавців;

– організаційна конвергенція у плані зближення систем управління освітнім контентом (learning content management system – LCMS), систем управління навчанням (learning management system – LMS), систем управління навчальною діяльністю (learning activity management system – LAMS);

– когнітивно-креативна конвергенція у плані зближення творчих і когнітивних технологій під час підготовки фахівців для професійної діяльності.

Реалізація в закладах освіти конвергентного підходу в навчанні спрямована на формування такого освітнього середовища, у якому здобувачі освітніх послуг сприймають світ як єдине ціле, а не як перелік окремих дисциплін. Але для організаційно-методичного забезпечення конвергентного підходу, крім спеціальної підготовки педагогів і розроблення навчально-методичних матеріалів, необхідна організація проєктно-дослідницької діяльності. Вирішується це завдання не тільки шляхом нарощування освітніх резервів, але і за допомогою масштабного залучення зовнішніх ресурсів міста. Тому відмітною рисою нового освітнього середовища системи освіти стає глибокий інтеграційний взаємозв'язок закладу освіти, науки і виробництва.

Шлях до конвергенції стандартів вищої освіти полягає у визначенні загальних орієнтирів, недотримання яких свідчить про невідповідність національної системи освіти прогресивній міжнародній практиці. На цьому шляху стоять донорські агентства, які фінансують двосторонні та регіональні програми розвитку етики, цінностей, освіти, які управлінцю потрібно залучити та координувати їхню діяльність.

Результатом конвергенції є еволюційний розвиток інформаційно-освітнього середовища в напрямі інтеграції різних освітніх платформ, сервісів і технологій. Базовою інфраструктурою конвергентного освіти є інтелектуальне освітнє середовище (далі – ІОС), яке повинне підтримувати процес безперервного навчання у вигляді цілісного циклу, що передбачає вивчення, дослідження, творчість, аналіз, дискусію, публікацію, проєктну діяльність тощо [2].

Важливою умовою конвергенції регіонів у контексті забезпечення конвергентності освітніх процесів є їхня адаптивність – здатність регіонів реагувати на вимоги і нові можливості, які створюють новітні технології, нововведення, сучасний менеджмент.

Реалізація політики конвергенції соціально-економічного розвитку регіонів України безпосередньо пов'язана з розробкою регіональними органами влади, місцевими органами самоврядування науково обґрунтованої стратегії інноваційної реструктуризації економіки регіонів. Така стратегія повинна базуватися на таких принципах, як легітимність, об'єктивність, цілеспрямованість, ефективність та безперервність, використання мето-

дів прямого стимулювання інноваційного розвитку [6].

Процеси об'єднання потоків розрізнених академічних департаментів, а також самостійних організацій профільної галузі забезпечують гнучке й оперативне генерування конвергентного професійно спрямованого освітнього контенту, зосередженого на розвитку культурно-освітніх та науково-дослідних якостей здобувачів освітніх послуг.

Основна перевага конвергентної освітньої системи порівняно із традиційною полягає в подоланні монополії окремих дисциплін, що сприяє формуванню у студентів ставлення до просторово-економічних систем як до рівноцінного компонента професійної діяльності та підготовки до неї, забезпечує професійно орієнтоване навчання в університеті [3].

Відмітною рисою конвергентної освіти є пріоритетна увага до діяльнісного аспекту формування компетенцій, що відповідає сутності професійної компетентності, яка характеризується готовністю і здатністю до діяльності. Його особливістю є дотримання логіки розвитку сучасної науки – парадигма розвитку науки наприкінці XX ст. змінилася від вивчення того, як влаштований світ, до того, щоб цілеспрямовано створювати якісь його елементи у XXI ст. [11].

Упровадження сучасного управління в закладах вищої освіти в умовах європейської конвергенції можливе за дотримання низки умов:

– соціально-педагогічних, що передбачають дотримання принципів демократизації та гуманізації освітнього процесу під час управління ним. Забезпечення необхідних передумов для творчого зростання педагогічного та студентського колективів, представників адміністративного апарату з метою подальшого залучення їх до проведення експериментально-дослідницької діяльності;

– психолого-педагогічних, що орієнтовані на забезпечення постійного швидкісного інформування співробітників із науково-педагогічних питань, участі закладу в інноваційних проєктах і асоціаціях, інституційного забезпечення освітнього процесу та зростання кваліфікаційного рівня суб'єктів освітнього процесу, формування у працівників ЗВО інноваційної культури;

– організаційно-педагогічних, які спрямовані на забезпечення фінансування діяльності закладу в євроінтеграційному руслі розвитку та розроблення системи стимулювання для реалізації освітніх пріоритетів завдяки встановленню системних зв'язків з іншими українськими та європейськими науковими установами й організаціями.

Уважаємо за доцільне згрупувати чинники готовності до професійної діяльності майбутніх викладачів вищої школи в умовах інтернаціоналізації європейського освітнього простору в чотири компоненти, на вдосконалення яких і повинна бути орієнтована система професійної освіти. Це насамперед психофізичні властивості майбутнього фахівця, які забезпечують його працездатність і формують професійну спрямованість. Другим компонентом є інтелектуальні якості особистості, пов'язані з особливостями сприйняття та засвоєння навчального матеріалу (сприйнятливість, пам'ять, рухливість нервових процесів, емоційність); третім є рівень теоретичної підготовленості та запас практичних умінь і навичок; четвертим компонентом є мотиви й цінності професійної діяльності, інтереси й життєві ідеали особистості. Варто зазначити, що професійна готовність може по-різному залежати від стану окремого компонента, оцінювання яких повинно проводитись у якісних, педагогічних категоріях – критеріях готовності до професійної діяльності.

Конвергентна стратегія професійної підготовки стає можливою за умови поєднання нормативної організації освітнього процесу й ініціативної освітньої діяльності студентів. У процесі конвергентної освіти виникає потреба в інноваційному оновленні всіх складових частин навчального процесу в університеті. Забезпечення ефективності навчання досягається за допомогою надання психолого-педагогічної підтримки і забезпечення методичного супроводу студентів у процесі формування професійно орієнтованої компетенції.

Результати здійснення конвергентної стратегії виглядають більш привабливими порівняно з нинішньою системою навчання, оскільки формування професійно-методичної компетентності водночас має своєю метою усвідомлення культурної місії, що є внутрішнім стимулом для вдосконалення всіх компонентів компетенції, підвищення якості навчання.

Висновки. Конвергентність освіти має потужний вплив на якість підготовки майбутніх фахівців. В умовах цілеспрямованої орієнтації освітньої системи на європейську інтеграцію варто відзначити, що конвергентність заснована на формуванні компетентностей, важливих для майбутніх фахівців. Проте водночас вивчення конвергентності в наукових працях представлено досить поверхнево, що надає можливість для широкого кола детальних досліджень у розрізі різних аспектів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеева И.Ю. Информационная компетентность, естественный интеллект и НБИКС-революция. *Информационное общество.* 2012. № 5. С. 9–15.

2. Деев М.В., Кравец А.Г., Финогеев А.Г. Конвергентная модель информационно-образовательной среды для синхронизации образовательных ресурсов и программ с уровнями квалификации специалистов. *Фундаментальные исследования.* 2017. № 12. С. 52–57.

3. Денисюк Л.В. Конвергентна стратегія методичної підготовки викладача іноземної мови університету. *Науковий огляд.* 2020. № 4 (67). С. 67–77.

4. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 285 с.

5. Лубский А.В. Междисциплинарные научные исследования : когнитивная «мода» или социальный «вызов». *Социологические исследования.* 2015. № 10. С. 3–11.

6. Писаренко С.М. Інноваційне забезпечення конвергентності соціально-економічного розвитку регіонів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. № 3. С. 86–95.

7. Сулаєва Н.В. Конвергентність різних видів освіти студентів психолого-педагогічного факультету Полтавського національного педагогічного університету імені В.Г. Короленка. *Естетика і етика педагогічної дії.* Київ ; Полтава. 2018. № 17. С. 119–127.

8. Управління рівнем дивергенції та конвергенції в освіті. *Економіка і організація управління.* 2018. № 2. С. 14–21.

9. Фещенко Т.С., Шестакова Л.А. Конвергентный подход в школьном образовании – новые возможности для будущего. URL: https://research-journal. org/pedagogy/konvergentnyjpodxod-v-shkolnom-obrazovanii-novye-vozmozhnosti-dlya-budushhego/ (дата звернення: 16.07.2020).

10. Філософія інтеграції : монографія. Ужгород : ЗакДУ, 2011. 544 с.

11. Bainbridge M.S., Roco M.C. Managing nano-bio infocognoinnovations: converging technologies in society. *Springer.* 2005.

12. Challenges and Opportunities for Innovation through Technology : The Convergence of Technologies. *Directorate for science, technology and innovation of the Committee for scientific and technological policy of the Organization for Economic Cooperation and Development.* 2014. Sept. 39 p.

АНАЛІЗ ТРЕНДУ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

THE ANALYSIS OF THE TREND OF DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN UKRAINE

УДК 351/354:004 (477) (045)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.10

Ніколіна І.І.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри менеджменту
та адміністрування
Вінницький торговельно-економічний
інститут
Київського національного торговельно-
економічного університету

Узагальнено, що цифровізація покликана забезпечувати кожному громадянинові рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі цифрових технологій. Обґрунтовано, що впровадження цифрових технологій позитивно впливає на результативність та ефективність, якість та вартість публічної, громадської та особистої діяльності. Доведено, що аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень буде корисним для коригування політики цифрового розвитку. Аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень показав, що Україна продемонструвала загальне зростання в міжнародних рейтингах. Систематизовано і візуалізовано результати оцінювання розвитку електронного урядування в Україні на основі міжнародного індексу EGDI. Тренд індексу з урахуванням субіндексів для України впродовж останніх восьми років свідчить про позитивну динаміку. У загальному рейтингу серед 193 країн Україна впродовж останніх двох років піднялась на 13 пунктів і зайняла 69 позицію. Систематизовано і візуалізовано результати оцінювання цифрової участі в Україні на основі міжнародного індексу EPI. Аналіз тренду EPI для України свідчить, що відбулося зростання значення індексу. Це дозволило увійти у групу країн із високим рівнем цифрової участі. Найбільшого прогресу досягнуто в частині розвитку електронної участі в ухваленні державних рішень. Систематизовано і візуалізовано результати оцінювання розвитку інфраструктури. У рейтингу глобального індексу підключення GCI Україна у 2019 році піднялась на 4 позиції порівняно із 2018 роком. Існує необхідність у постійному зростанні інвестицій у цифрову інфраструктуру, що дасть змогу Україні наздогнати інші європейські країни. Систематизовано і візуалізовано результати впровадження інновації на основі міжнародного індексу GII. Україна продемонструвала загальне зростання в рейтингу інноваційного індексу та субіндексах. Серед 131 країни Україна зайняла 45 позицію в рейтингу, покращила показник 2019 року на дві позиції. Зауважено, що глобальна цифрова трансформація прискорюється, досягненнями України порівняно із цифровізацією світу, особливо в умовах пандемії, не виглядають таким реактивними.

Ключові слова: *цифрова трансформація, цифрове врядування, цифровізація публічного управління та адміністрування, тренд, міжнародні показники, індекс.*

It is summarized that digitalization is aimed to provide every citizen with equal access to services, information and knowledge delivered on the basis of digital technologies. It is substantiated that the implementation of digital technologies has a positive influence on the effectiveness and efficiency, quality and cost of public, social and personal activities. It is proved that the analysis of the trend of digital transformation of public management and administration in Ukraine on the basis of international research will be useful for adjusting the policy of digital development. The analysis of the trend of digital transformation of public management and administration in Ukraine on the basis of international research reveals that Ukraine has shown an overall increase in international rankings. The results of the assessment of e-government development in Ukraine on the basis of the EGDI (the E-Government Development Index) are systematized and visualized. The trend of the index with the consideration of sub-indices for Ukraine over the past eight years shows positive dynamics. In the overall ranking of 193 countries Ukraine has risen by 13 points over the past two years and ranked 69th. The results of the assessment of digital participation in Ukraine on the basis of the EPI (the E-Participation Index) are systematized and visualized. The analysis of the EPI trend for Ukraine shows that the value of the index has increased. This allowed Ukraine to enter the group of countries with a high level of digital participation. The greatest progress has been made in the development of e-participation in government decision-making. The results of the assessment of infrastructure development are systematized and visualized. According to the GCI (the Global Connectivity Index) ranking 2019 Ukraine rose by 4 positions compared to 2018. There is a need for steady growth in investment in digital infrastructure, which will allow Ukraine to catch up with other European countries. The results of innovation implementation on the basis of the GII (the Global Innovation Index) are systematized and visualized. Ukraine has shown an overall increase in the ranking of the innovation index and sub-indices. Among 131 countries, Ukraine ranked 45th improving its 2019 figure by two positions. It is noted that the global digital transformation is accelerating and the achievements of Ukraine in comparison with the digitalization of the world, especially in the pandemic, do not look so reactive.

Key words: *digital transformation, digital governance, digitalization of public administration and administration, trend, international indicators, index.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Динаміка візії щодо ролі держави, державного управління змінювалась, починаючи із всеохоплюючого Левіафана, інтерпретації держави як осереддя світового розуму і творця історії в гегелівському дусі, веберівської моделі раціональної бюрократії, закінчуючи сервісним підходом, що презентує державу як організацію, що зорієнтована на надання послуг громадянам, з переформату-

ванням відносин між державою і громадянами: від опіки – до партнерських відносин, та сучасного бачення управлінської інклюзивності на засадах цифрових стандартів (за принципом "Digital by Default" – «цифровий як основний»).

Трансформаційні зміни публічного управління й адміністрування в Україні зумовлюються, серед іншого, і глобальною цифровізацією. Цифровізація покликана забезпечувати кожному громадянинові рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі цифрових технологій. Упровадження цифрових технологій позитивно впливає на результативність та ефективність, якість та вартість публічної, громадської й особистої діяльності. Цифрові технології відкривають нові можливості для соціально-політичної інклюзії громадян.

Відкритість, прозорість, підзвітність влади та участь громадян у творенні і реалізації політики стають основою для належного врядування, а цифрові технології забезпечують доступність та простоту цих процесів.

З метою аналізу процесу запровадження «цифрової» платформи рівня держави / регіони / територіальні громади, досягнення поставлених цілей і виконання функціональних завдань та визначення результатів діяльності публічних інституцій щодо цифровізації повинні здійснюватися аналіз динаміки й оцінювання.

«План заходів щодо реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.», затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р, визначає необхідність розроблення й обґрунтування індексів, індикаторів та методики оцінювання цифрового розвитку України відповідно до міжнародних практик розвитку [1]. У «Засадах реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56, також наголошується на необхідності дотримання такого принципу цифрового врядування, як «оцінювання ефективності та результативності» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика реалізації тренду цифрової трансформації стала об'єктом наукових досліджень багатьох закордонних учених публічного управління. Так, на нашу думку, особливу увагу привертають праці таких дослідників, як: П. Данлі [3–5] і Х. Маргеттс [3; 5]; Б. Коридон, В. Ганесан та М. Лундквіст [6]. Експерти Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), що вимірюють Індекс розвитку електронного урядування [7; 8], Індекс електронної участі [9], розглядали теоретичні та практичні аспекти впровадження цифрового врядування, здійснювали оцінювання розвитку електронного врядування та цифрової партисипації на загальнодержавному рівні. Динаміку показників цифрових трансформацій в Україні відстежували дослідники Глобального індексу інновацій [10] та Глобального індексу підключення [11]. О. Карпенко, О. Левченко, С. Сакалош [12, с. 114], Н. Махначова [13] досліджували питання впровадження е-демократії як складової частини електронного врядування.

В Україні проблематика цифровізації публічного управління й адміністрування загалом, особливо його оцінювання, є малодослідженою, хоча є праці провідних вітчизняних науковців, у яких розкрито сутність електронного урядування, його становлення й розвиток в Україні та світі, проаналізовано вимірювальну систему розвитку інформаційного суспільства й електронного врядування.

Мета статті. Не вирішеною частиною загальної проблеми дослідження є аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Еволюція моделі управління в державному секторі може бути представлена через динаміку термінологічної системи: «публічне адміністрування» (public administration) → «публічне управління» (public management) → «нове публічне управління» (new public management) → «електронне урядування» (eGovernment) → «цифрове врядування» (digital governance).

Цифровізація публічного управління й адміністрування (цифрове врядування) – це форма організації публічного управління, орієнтованої на задоволення потреб громадян, яка забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості органів державної влади й органів місцевого самоврядування, забезпечує можливість їхньої взаємодії із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою цифрових технологій за наявності в усіх учасників комунікації належних цифрових компетенцій.

В Україні виклики цифровізації публічного управління й адміністрування відображено в низці нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України: у розпорядженнях «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р, «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 р. № 918-р., «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 р. № 649-р, «Про затвер-

дження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017–2018 рр.» від 14 червня 2017 р. № 394-р, «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17 січня 2018 р. № 67-р; постановах «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. № 835, «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 8 вересня 2016 р. № 606, «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17 січня 2018 р. № 55, «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 р. № 56.

Зауважимо, що створення умов для «стрибкоподібного» розвитку цифровізації галузі державного управління (публічне управління й адміністрування) закладено у проєкті закону України «Про цифровий порядок денний України» [14], розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про План заходів щодо реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.» від 17 січня 2018 р. № 67-р [1].

7 листопада 2018 р. набрав чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги», який спрямований на реформування національної нормативної бази у сфері кваліфікованого цифрового підпису шляхом імплементації законодавства Європейського Союзу. Він реалізує право на сервіси Mobile ID – перспективної цифрової технології, яка уможливлює зростання швидкості розвитку цифрового врядування з обов'язковою соціально-політичної інклюзією та відповідальною участю громадян, тобто цифровою партисипацією (digital participation) [15].

На нашу думку, аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень буде корисним для коригування політики цифрової трансформації.

Отже, рівень розвитку цифрового врядування країн оцінюється Департаментом з економічних і соціальних питань ООН (UNDESA) із 2003 р. за індексом розвитку цифрового врядування EGDI (E-Government Development Index), вимірювання проводиться раз на два роки з урахуванням показників 193 країн світу. Індекс EGDI є композитним індексом, що створюється через сукупність інших субіндексів та використовується для вимірювання готовності та потужності національних адміністрацій у використанні інформаційно-комунікаційних технологій для надання інформаційних послуг населенню, бізнесу та застосування самими органами влади [8].

Формалізовано (1) EGDI виглядає як середньозважена оцінка трьох нормованих балів за трьома найважливішими аспектами електронного врядування відповідно до методики UNDESA [8, с. 199–200]:

$$EGDI = \frac{1}{3}\left(OSI_{normalized} + TII_{normalized} + HCI_{normalized}\right), \quad (1)$$

де: $OSI_{normalized}$ – субіндекс онлайн-сервісів; $TII_{normalized}$ – субіндекс телекомунікаційної інфраструктури; $HCI_{normalized}$ – субіндекс людського капіталу.

Тренд індексу EGDI наведено для п'ятірки країн-лідерів, України та її сусідів у рейтингу за 2020 р. з урахуванням субіндексів (рис. 1).

У результаті порівняння даних інших країн із даними України зауважимо, що найбільше відхилення мають субіндекс людського капіталу та субіндекс телекомунікаційної інфраструктури, тобто для покращення позицій України в загальному рейтингу потрібно звернути особливу увагу на ці чинники. Загальна динаміка індексу EGDI для України є нестабільною: упродовж 2018–2020 рр. спостерігалися спад та зростання (табл. 1).

У результаті проведеного аналізу даних табл. 1.1 зазначимо, що Україна у 2020 р. піднялась у рейтингу на 13 позиції порівняно із 2018 р. Трійка країн-лідерів у 2012 р. (Республіка Корея, Нідерланди та Великобританія) змінилася на Данію, Республіку Корею й Естонію. Значного успіху в розвитку цифрової держави серед країн-лідерів досягла Естонія, яка зробила 99% державних послуг цифровими. Зокрема, ця країна запровадила цифрову ідентифікацію громадян, інтернет-голосування, цифрову візу тощо. Вивчення досвіду Естонії щодо впровадження вдосконалення цифровізації публічного врядування й адміністрування буде корисним як для науковців-теоретиків, так і для фахівців-практиків.

Тренд індексу EGDI з урахуванням субіндексів для України впродовж останніх восьми років (рис. 2) свідчить про позитивну динаміку: EGDI зріс на 0,1466 одиниць, субіндекс онлайн-сервісів OSI зріс на 0,4376 одиниць, субіндекс телекомунікаційної інфраструктури TII зріс на 0,2407 одиниць, проте субіндекс телекомунікаційної інфраструктури HCI зменшився на 0,0585 одиниць.

Індекс електронної участі EPI (E-Participation Index) обраховується експертами ООН поряд з індексом EGDI. Заохочення громадян до цифрової взаємодії є наріжним каменем соціально-політичної інклюзії. Завданнями держави щодо електронної участі громадян,

з одного боку, є покращення доступу громадян до інформації та публічних послуг; з іншого – сприяння участі в ухваленні громадських рішень. EPI розширює аспект опитування щодо цифрового врядування, зосереджує увагу на використанні онлайн-сервісів для полегшення надання громадянами інформації, взаємодії із зацікавленими сторонами й участі в ухваленні рішень.

Математично EPI розраховується як сума трьох індикаторів: е-консультування; е-інформування; е-ухвалення рішень. [9].

За даними дослідження ООН, за період 2016–2020 рр. удвічі зросла кількість країн із дуже високим індексом електронної участі EPI (із 31 країни у 2016 р. до 64 країн у 2020 р.). Водночас кількість країн із високим та середнім рівнем електронної участі дещо зменшилася, оскільки багато з них перейшли до групи країн вищого рівня електронної участі. Спостерігається позитивна тенденція до використання урядами механізмів електронної участі, оскільки відбулося скорочення кількості країн із низьким індексом електронної участі EPI.

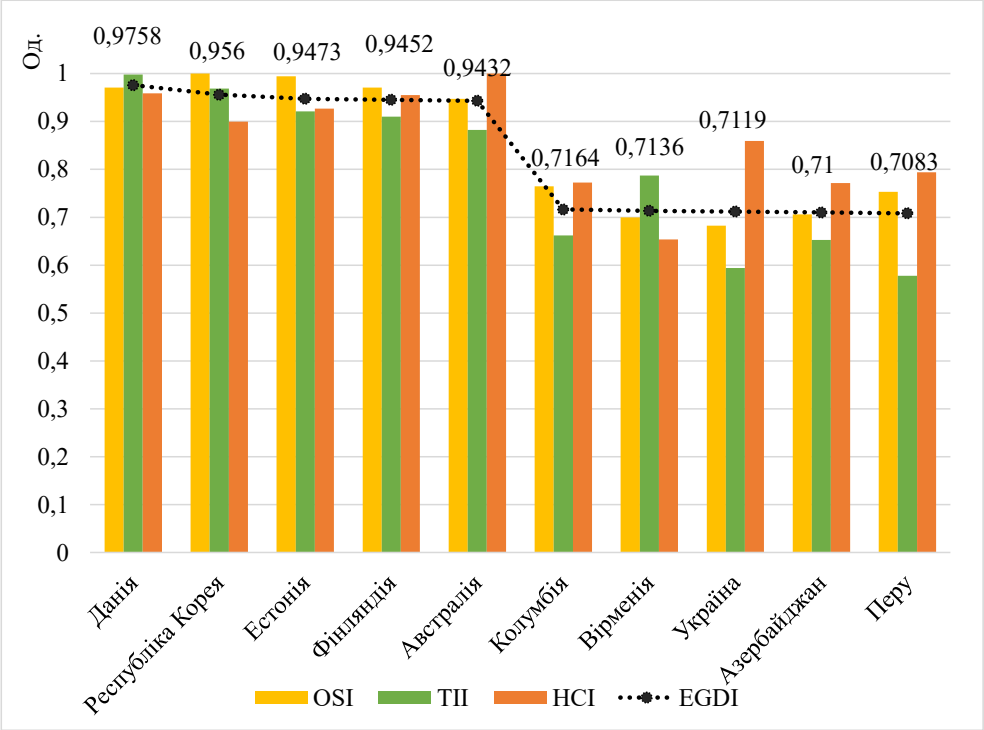


Рис. 1. Значення індексу EGDI країн-лідерів, України та її сусідів у рейтингу за 2020 р.

Таблиця 1

Рейтинг країн за значенням індексу EGDI впродовж 2012–2020 рр.

Країна	Місце в рейтингу					Зміна позиції у 2020 р. щодо 2018 р.
	2012 р.	2014 р.	2016 р.	2018 р.	2020 р.	
Данія	4	16	9	1	1	–
Республіка Корея	1	1	3	3	2	↑ 1
Естонія	20	15	13	16	3	↑ 13
Фінляндія	9	10	5	6	4	↑ 2
Австралія	12	2	2	2	5	↓ 3
Колумбія	43	50	57	61	67	↓ 6
Вірменія	94	61	87	87	68	↑19
Україна	68	87	62	82	69	↑ 13
Азербайджан	96	68	56	70	70	–
Перу	82	72	81	77	71	↑ 6

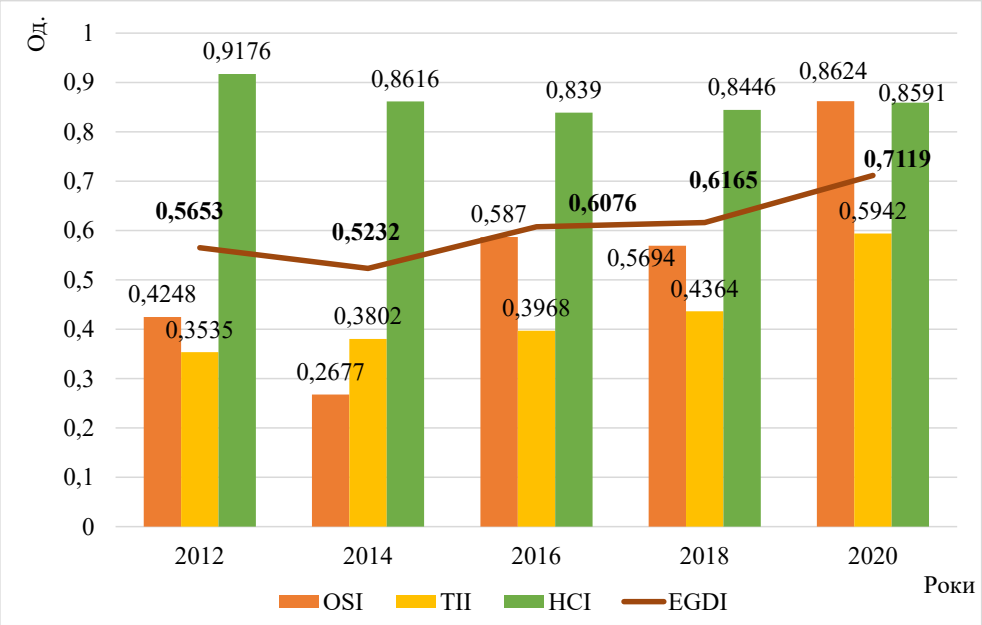
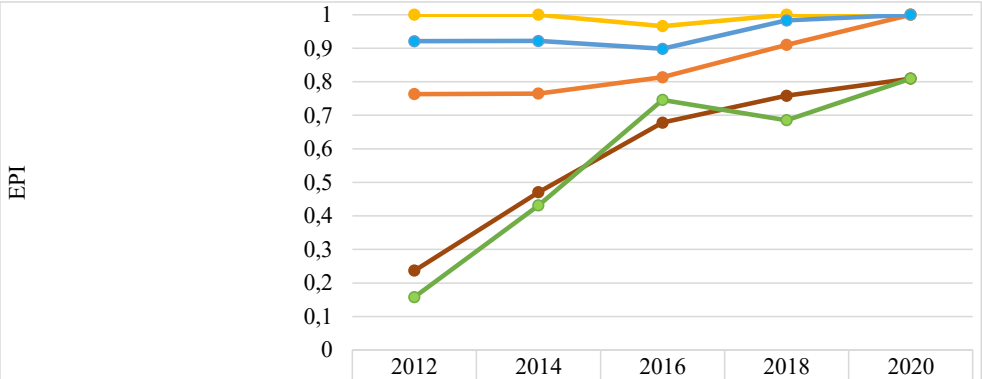


Рис. 2. Динаміка індексу EGDI України впродовж 2012–2020 рр.



	2012	2014	2016	2018	2020
Естонія	0,7632	0,7647	0,8136	0,9101	1
Республіка Корея	1	1	0,9661	1	1
Сполучені Штати Америки	0,9211	0,9216	0,8983	0,9831	1
Узбекистан	0,2368	0,4706	0,678	0,7584	0,8095
Україна	0,1579	0,4314	0,7458	0,6854	0,8095

Рис. 3. Динаміка індексу EPI країн-лідерів та України впродовж 2012–2020 рр.

Аналіз тренду EPI для України свідчить, що відбулося зростання значення індексу за 8 років із 0,1579 до 0,8095, що дозволило посісти у 2020 р. 46 позицію в рейтингу порівняно із 75 місцем у 2018 р. серед 193, увійти у групу країн із високим рівнем е-участі. Найбільшого прогресу досягнуто в частині розвитку електронної участі в ухваленні державних рішень. Натепер держава та суспільство чітко розуміють, що впровадження та розвиток цифрового урядування дозволяють суттєво підвищити рівень прозорості та відкритості органів публічної влади, а також рівень залучення громадян у демократичні процеси.

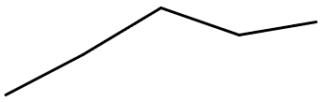
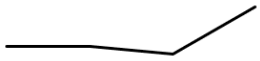
Динаміку показників цифрового врядування в Україні можна також відстежити на основі The Global Innovation Index (GII), The Global Connectivity Index (GCI) (табл. 2).

The Global Innovation Index (GII) – глобальний індекс інновацій, який оприлюднюється за підтримки світової організації інтелектуальної власності, на основі 80 показників [10].

Україна продемонструвала загальне зростання в рейтингу інноваційного індексу та субіндексах. Серед 131 країни, де про-

Таблиця 2

Динаміка глобальних індексів інновацій та підключення України впродовж 2016–2020 рр.

Назва показника, розмірність	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Динаміка тренду
Global Innovation Index, *позиція в рейтингу серед 129 країн*	56	50	43	47	45	
The Global Connectivity Index, *позиція в рейтингу серед 79 країн*	55	55	54	50	–	

водиться міжнародне вимірювання, Україна посіла 45 позицію в рейтингу «Глобальний інноваційний індекс 2020», покращила показник 2019 р. на дві позиції.

Загальний рейтинг очолила Швейцарія, також до топ-10 увійшли: Швеція, США, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Фінляндія, Сінгапур, Німеччина та Республіка Корея. Поруч з Україною у глобальному рейтингу розмістилися В'єтнам (42 місце), Греція (43), Таїланд (44), Румунія (46), Росія (47), Індія (48). Україна посіла другу сходинку серед країн із рівнем доходу нижче середнього, перший – В'єтнам, третя – Індія.

The Global Connectivity Index (GCI) – глобальний індекс підключення, що був створений для аналізу широкого спектра показників інфраструктури цифрових технологій [11]. Даний показник розраховується щорічно на основі 40 показників, що відстежують вплив цифрових технологій на цифрову конкурентоспроможність та майбутнє зростання, за даними 79 країн світу із 2014 р. За останні п'ять років Україна зросла на 6 позицій у рейтингу і зайняла 50 позицію у 2019 р. Позитивна динаміка значення індексу свідчить про стабільний розвиток інфраструктури ІКТ. Україна має доступну мобільну широкосмугову мережу для своїх людей, а тарифи на передплату мобільних широкосмугових мереж набрали максимальний показник індексу GCI у 2019. І впродовж року зросло проникнення смартфонів і комп'ютерів. Проте існує необхідність у постійному зростанні послуг та інвестицій у цифрову інфраструктуру, що дасть змогу Україні наздогнати інші європейські країни. У зв'язку із цим для України важливо розвивати свої волоконно-оптичні мережі та додатки нового покоління для високошвидкісних бездротових мереж.

Висновки. Проведений аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень показав, що Україна продемонструвала загальне зростання: у рейтингу індексу розвитку е-урядування EGDI у 2020 р. піднялась на 13 позиції порівняно із 2018 р., у рейтингу індексу е-участі EPI значення у 2020 р. піднялась на 29 позицію порівняно із 2018 р., увійшла у групу країн із високим рівнем е-участі; у рейтингу інноваційного індексу GII у 2020 р. піднялась на 2 позиції порівняно із 2018 р., у рейтингу глобального індексу підключення GCI значення у 2019 р. піднялась на 4 позиції порівняно із 2018 р. Проте потрібно зауважити, що глобальна цифрова трансформація прискорюється, досягнення України порівняно із цифровізацією світу, особливо в умовах пандемії, не виглядають таким реактивними. Існує необхідність у постійному зростанні інвестицій у цифрову інфраструктуру, що дасть змогу Україні наздогнати розвинуті європейські країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n13 (дата звернення: 11.09.2020).

2. Деякі питання цифрового розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF (дата звернення: 11.09.2020).

3. New Public Management is dead. Long live Digital-Era Governance / P. Dunleavy et al. *Journal of Public Administration Research and Theory.* 2005. № 16 (3). P. 467–494. URL: https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance (дата звернення: 11.09.2020).

4. Dunleavy P., Margetts H. The Second Wave of Digital Era Governance: a quasiparadigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. 2013. № 371 (1987). URL: https://www.researchgate.net/publication/235658488_The_Second_Wave_of_Digital-Era_Governance_A_Quasi-Paradigm_for_Government_on_the_Web (дата звернення: 11.09.2020).

5. Dunleavy P. The State is a Multi-System : Understanding the Oneness and Diversity of Government, paper at the 2014 UK Political Studies Association Conference, Manchester, 15 April 2014. URL: http://eprints.lse.ac.uk/56492/1/Dunleavy_State_multisystem.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

6. Dunleavy P., Margetts H. Design Principles for Essentially Digital Governance, Conference paper, paper at the 111th Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 3–6 September 2015. URL: http://eprints.lse.ac.uk/64125/1/Essentially%20Digital%20Governance.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

7. Corydon B., Ganesan V., Lundqvist M. Transforming government through digitization. URL: https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/transforming-government-through-digitization/ (дата звернення: 11.09.2020).

8. E-Government Development Index. United Nation E-Government Knowledgebase. 2018. URL: https: //publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/CountryInformation/id/180-Ukraine (дата звернення: 11.09.2020).

9. E-Participation Index. United Nation E-Government Knowledgebase. 2018. URL: https://publicadministration.un.org (дата звернення: 11.09.2020).

10. Global Innovation Index Ukraine. URL: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019/ua.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

11. The Global Connectivity Index. URL: https://www.huawei.com/minisite/gci/en/index.html (дата звернення: 11.09.2020).

12. Карпенко О., Левченко О., Сакалош С. Партисипативні трансформації на місцевому рівні: електронна та цифрова демократія. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1 (77). С. 111–115. URL: http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/170439 (дата звернення: 11.09.2020).

13. Махначова Н. Е-демократія як інструмент розвитку громадянського суспільства та ефективного партнерства в публічній сфері. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/25.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

14. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020). Концептуальні засади (версія 1.0). *Hiteh-office.* 2016. 90 с.

15. Ніколіна І., Януш М. Особливості впровадження та перспективи Mobile ID в Україні. *Комп'ютерно-інтегровані технології: освіта, наука, виробництво*. 2019. № 34. С. 91–95.

МОДЕЛІ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
MODELS OF COMMUNICATIVE ACTIVITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 352/354:007-047.64
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.11

Сурніна-Далекорей О.А.
к. політ. наук,
доцент кафедри політології
і державного управління
Ужгородський національний університет

Стаття присвячена дослідженню особливостей комунікативних процесів у державному управлінні. Авторка узагальнює, що інформація як один з найважливіших видів управлінських ресурсів нині розглядається як основа системи державного і політико-адміністративного управління. Сучасне державне будівництво неможливе без створення ефективно діючої інформаційно-комунікативної системи, без урахування публічності політичної сфери й активного залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Теорія нового державного управління, що з'явилася в 1980–1990-х рр. як теоретична основа адміністративних реформ, стала відповіддю на кризові явища в державному управлінні. Ідеї «адміністративно-менеджерської реформації» утвердили розуміння того, що державний менеджмент повинен базуватись на ринкових засадах щодо публічних справ, на конкурентності та можливості вибору. Це зумовило необхідність відмови від використання класичних концепцій публічного управління і перехід до впровадження моделі використання інструментів маркетингу з метою підвищення рівня задоволеності громадян-споживачів. Тому в роботі знаходить відображення сучасний аналіз рівня наукових досліджень явища маркетингових комунікацій у державному управлінні в працях західних дослідників (Р. Хіберт, К. Уолш, Дж. Е. Груніг та ін.). Однак авторка узагальнює, що концепція розвитку системи державних маркетингових комунікацій не виступає як панацея у подоланні всіх складних і нагальних проблем модернізації управлінських структур. Усе це актуалізує питання застосовності традиційних комунікативних концепцій влади у сучасних умовах. Як висновок наголошено на необхідності створення нової теоретичної основи, яка б забезпечила взаєморозуміння і готовність до обмеження взаємних домагань учасників комунікації (держави і громадянського суспільства), спільного пошуку і реалізації оптимального варіанта вирішення важливих суспільно-політичних завдань.

Ключові слова: *комунікаційні моделі, державне управління, інформація, процес, громадянське суспільство.*

The article is devoted to the study of the features of communication processes in public administration. The author summarizes that information, as one of the most important types of management resources, is considered today as the basis of the system of state and political and administrative management. Modern state building is impossible without the creation of an effective information and communication system, without taking into account the publicity of the political sphere and active involvement of the public in the decision-making process. The theory of new public administration that emerged in the 1980s–1990s as a theoretical basis of administrative reforms, became a response to the crisis in public administration. The ideas of "administrative and managerial reformation" confirmed the understanding that public management should be based on market principles in public affairs, on competition and choice. This has necessitated to abandon the use of classical concepts of public administration, and the transition to the implement of a model of using marketing tools, in order to increase the level of satisfaction of citizens-consumers. Therefore, the work reflects a modern analysis of the level of scientific research of the phenomenon of marketing communications in public administration in the works of Western researchers (R.E. Hiebert, K. Walsh, J.E. Grunig etc.). However, the author summarizes, the concept of the development of the system of state marketing communications does not act as a panacea in overcoming all the complex problems of modernizing management structures. All this raises the question of the applicability of traditional communicative concepts of power in modern conditions. As a conclusion, mentioned was the necessity creation of a new theoretical basis, which would ensure mutual understanding and readiness to limit the mutual claims of communication participants (the state and civil society), joint search and implementation of the optimal option for solving important socio-political problems.

Key words: *communication models, public administration, information, process, civil society.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах комунікація є важливим чинником соціального життя, а її роль у процесах державотворення та діалогу владних інститутів із громадянським суспільством динамічно зростає. Ефективна комунікація між державою та суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Адміністративна реформа в Україні має забезпечити становлення її як правової держави із соціальною стабільністю та демократичним урядуванням, що своєю чергою покликає значні зміни в державному управлінні і відносинах держави і громадянського суспільства. В умовах сучасних соціально-політичних реалій органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової моделі функціонування органів державної влади вимагає, по-перше, розробки нової методології дослідження феноменів комунікацій у сфері державного управління та публічного адміністрування, а по-друге, зміни форм та методів діяльності органів державної влади на задоволення потреб споживачів публічних послуг. Важливим також видається переосмислення проблеми комунікаційного дискурсу у сфері

державного управління з точки зору його впливу на формування демократичного процесу прийняття управлінських рішень та його ролі у реалізації права громадян на участь у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи досліджень комунікації та її ролі у сучасному суспільстві були закладені працями К. Дойча, Ч.Х. Кулі, Г. Лассуелла, Н. Вінер, Д. Лернера, Н. Лумана, Е. Роджерса, К. Шеннона, Ю. Хабермаса, Т. Парсонса, А. Тоффлера, Белла, Дж. Гелбрейта та ін. Дослідженню різних аспектів комунікацій у системі державного управління присвячені роботи Е. Вестерхуда, Б.Ф. Лью, М. Воса, У. Вольмера, Дж. Стапперса, Дж. Катуса, Дж.С. Хорслі, С. Янг та ін. Серед українських досліджень з проблем використання інформації і комунікації в управлінні необхідно відзначити праці Г. Почепцова, К. Кандагура, Н. Драгомирецької, В. Дрешпак, І. Шавкун, А. Букач, В. Мазур, С. Квіт, О. Холод та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Готовність держави і громадянського суспільства вступати в діалог створює реальну можливість їх ефективної взаємодії на основі комунікації. Комунікаційна взаємодія влади і суспільства сприяє формуванню конструктивної співпраці з метою забезпечення легітимності наявного порядку і надання йому стабільності. Ефективність взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства безпосередньо залежить від вибраної моделі та способів комунікації. Наявні корпоративні стратегії та інструменти PR не можуть бути просто скальковані державними органами, установами та державними організаціями. У зв'язку з цим важливо створити нову теоретичну основу, яка б забезпечила взаєморозуміння суспільства і влади, сприяла досягненню цілей держави з урахуванням потреб та інтересів громадськості.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасних моделей управління комунікаціями в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. На межі 1980–1990-х років у багатьох європейських країнах були переглянуті основні підходи до вивчення теорії управління державним сектором. Це було спричинено появою нової концепції, заснованої на менеджеризмі. Теорія нового державного управління, або теорія «державного менеджменту», що з'явилася як теоретична основа адміністративних реформ, стала відповіддю на кризові явища в державному управлінні розвинених країн світу, як-то Великобританії, США, Німеччини, Японії, Франції, Швеції, Іспанії. Теоретики менеджеризму наголосили, що державний менеджмент повинен базуватись на ринкових установках щодо публічних справ, а його ключовими характеристиками є конкурентність та можливість вибору. Маркетингові моделі корпоративного управління були використані для опису реального стану в державному секторі.

Відтепер стратегічне планування та методи маркетингу повинні були допомогти «продати» державну політику громадянам. Такий підхід набув широкого схвалення, оскільки дослідники трактували відносини між державою та платниками податків у контексті ринкового обміну – громадяни платять за певні продукти та послуги, що надаються державними органами безпосередньо (коли вони фактично вимушені купувати та сплачувати в умовах, подібних до ринкової реальності) або опосередковано (через податки) [6, с. 64]. Державні установи, натхненні новим теоретичним підходом, почали активно інформувати зацікавлені сторони. І хоча на початку це нагадувало скоріше механічне промотування, аніж динамічну співпрацю, це стало важливим кроком на підтримку здійснення заходів державної політики.

Перші наукові принципи управління комунікаціями в державному секторі були представлені американським дослідником Реєм Хібертом [3]. І хоча сам автор називав їх моделлю урядового комунікаційного процесу, схожі вони були радше на перелік порад, аніж на цілісну теорію. На початку 1990-х років англійський дослідник Кірон Уолш відзначив зростання ролі маркетингу в державному секторі [6]. Короткостроковий маркетинговий порядок денний відповідав спеціальним потребам державних структур у рекламі та інформації. На думку Уолша, переосмислення ролі та значення комунікацій у структурах державного управління стало наслідком консюмеризму, яке змусило посилити чутливість до побажань громадян та призвело до децентралізації повноважень [6, с. 63–64]. А також покликало від державних структур урізноманітнення послуг та вдосконалення системи перерозподілу. Вивчаючи розвиток маркетингових технологій у державному управлінні, Уолш висновує про необхідність адаптації маркетингових стратегій відповідно до вимог конкретної суспільної сфери. Управління державним сектором – це політичне управління, отже, і ефективний маркетинг у цій сфері повинен бути політично мотивованим. К. Уолш пропонує розробити новий підхід до маркетингу, орієнтований на потреби державної служби, оскільки, зазначає науковець, завдання та стратегії діяльності у державному секторі відрізняються від завдань у недержавному сек-

торі [6, с. 69]. Для державних службовців вирішальне значення мають насамперед правові рамки та політичні рішення. При цьому, наголошує К. Уолш, посадовці часто забувають, що вибрані ними способи донесення інформації до громадськості мають ключове значення для ефективної реалізації політики уряду.

Наприкінці 1990-х років у галузі зв'язків з громадськістю була представлена двостороння симетрична модель американського науковця Джеймса Е. Груніга, яка концептуалізувала методику адаптації стратегій організації з метою ефективного задоволення потреб її зацікавлених сторін: через компроміс та налагодження діалогу між зацікавленими сторонами [2]. Концепція двосторонньої симетричної комунікації передбачає, що взаємний дискурс сприяє взаємній повазі і порозумінню, здатен ефективно вирішувати конфлікти, змінювати погляди та позиції. Діалог, на думку Груніга, має вагоме значення не тільки для задоволення потреб та інтересів сторін, але також необхідний для кращого розуміння вимог з боку навколишнього середовища [2, с. 26]. Модель Груніга стала флагманом американських дослідників у сфері комунікації на початку 2000-х років. Притому окремі з них сприйняли концепцію двосторонньої симетричної комунікації Груніга аналогічно до теорії досконалої конкуренції, наголошуючи на її недоліках.

Свою модель інформаційно-комунікативної діяльності, заснованої на концепції ринкового обміну на початку 2000-х років, представив голландський дослідник Ханс Буурма [1]. На переконання Буурми, орієнтовані на клієнта уряди можуть використовувати маркетингові інструменти, щоб погоджувати «продукти» своєї політики із вимогами громадян [1, с. 1287–1288]. Однак ці інструменти не ґрунтуються на реальних обмінах, оскільки уряди, окрім відшкодування витрат, не вимагають жодної взаємної відповідальності за свою продукцію. Концепція маркетингового управління може дозволити урядам «продавати» свою політику громадянам на основі некомерційних маркетингових обмінів у контексті державного управління. У такому разі, зазначає Буурма, соціальну поведінку слід розглядати як реакцію громадян у відповідь, що сприяє соціальним ефектам, яких прагне уряд. Таким чином, можна очікувати, що маркетинг у рамках державної політики буде сприяти ефективній реалізації тієї державної політики, в якій вирішальне значення для успіху буде мати поведінка громадян. Органи державного управління, зазначає Буурма, реалізують проєкти та програми, адресовані обмеженій кількості споживачів, з якими вони безпосередньо взаємодіють. Відповідно до етапів, розроблених на основі ключових позицій концепції ринкового обміну, громадян спочатку інформують про реалізацію запланованих заходів, отже, відповідно до зацікавленості сторони вдаються до переговорів щодо подальшої співпраці. Після реалізації взаємних зобов'язань громадяни оцінюють економічну прибутковість свого вибору в ринковій реальності.

Однак, зважаючи на безперервний обмін інформацією зі значним колом споживачів, державна адміністрація не в змозі підтримувати зв'язок з кожним із них індивідуально та в індивідуальному порядку визначати умови участі. З огляду на це виникає проблема кращої поінформованості громадян про завдання державної політики та програми, які Буурма означує як «маркетинговий пакет» – умови, що визначають економічну ефективність здійснених заходів [1, с. 1295]. Вдалим прикладом, на думку Буурми, може правити обмеження використання пестицидів у виробництві продуктів харчування.

Однак, на переконання критиків концепції Буурми, використання маркетингових технологій приватного сектору не завжди прийнятне в державному управлінні. Суперечливим видається твердження Буурми про те, що громадяни діють лише з метою максимізації своєї користі та особистого прибутку, незважаючи на соціальні цінності та значення поведінки у суспільному вимірі.

Модель кризових комунікацій у державному секторі, запропонована американцями Сюзен Хорслі та Рендольфом Баркером, також зазнала значної критики. Хорслі та Баркер запропонували концепт, синтезуючий процес комунікації в кризових ситуаціях для державного сектора. На основі вивчення практики кризових комунікацій 107 державних установ США дослідники дійшли висновку, що, хоча державні установи і підтримують позитивні відносини зі ЗМІ, їх проактивні контакти з ними обмежені, при цьому менше половини з установ мають у своєму розпорядженні письмовий план антикризових комунікацій [4]. Наголошуючи на необхідності подальших тематичних досліджень у цій сфері, автори виділяють низку заходів, які дають змогу державним структурам протидіяти кризовим ситуаціям. Ця модель включає таких шість етапів, як: постійні зусилля у сфері зв'язків з громадськістю, виявлення та підготовка до потенційних криз, внутрішнє навчання, кризова ситуація, оцінка та перегляд зусиль у сфері зв'язків з громадськістю, а також міжвідомчий

та політичний координаційний аналіз. Однак, як визнають спеціалісти, це доволі специфічний підхід до теорії державної комунікації, який може бути застосований лише до кризових випадків, більшою мірою наголошує на проблемах самовдосконалення в межах публічної організації, аніж на її взаємодії із зовнішнім середовищем.

Сучасна модель управління державними комунікаціями на початку 2000-х рр. була запропонована Сюзан Хорслі та Бруком Фішером Лю [5]. На переконання науковців, наявні моделі зв'язків з громадськістю та комунікації не враховують повною мірою унікальні зовнішні характеристики державного сектору. На основі аналізу наукової літератури з питань взаємодії державного сектору з навколишнім середовищем автори виділяють вісім основних факторів, що, на їхню думку, визначають характер комунікації у державному управлінні [5, с. 378–381]:

1) політика : має велике значення і може впливати не тільки на відносини між установами, але і на зв'язки між різними групами тиску;

2) служіння суспільству: метою створення державних установ та програм є суспільне благо, тому потрібно менше уваги приділяти ринковим аспектам їхньої діяльності;

3) правові обмеження;

4) екстремальний контроль ЗМІ та громадськості;

5) знецінення комунікацій, що призводить до скорочення витрат на цю діяльність у державних бюджетах;

6) негативне сприйняття громадськістю: громадська думка сприймає державну комунікацію як одну з форм пропаганди;

7) відставання у професійному розвитку;

8) федералізм.

З урахуванням наведених можливих обмежень Лю та Хорслі запропонували модель державного комунікаційного колеса, що базується на чотирьох співіснуючих, взаємодоповнюючих мікросередовищах [5, с. 384–386]:

1) багаторівневе співробітництво двох чи більше рівнів адміністрування з приводу одного питання;

2) всередині уряду, всередині установи або агентства;

3) міжурядові, де співпрацюють підрозділи одного і того ж державного рівня;

4) зовнішні, де залучені зацікавлені сторони, зокрема приватний сектор та неурядові організації.

У всіх чотирьох мікросередовищах управлінці діляться досвідом та ресурсами, а також координують процес комунікації. У кожному з них обмін інформацією може здійснюватися за допомогою різних каналів: безпосередньо (пряме спілкування) або опосередковано. На практиці урядові установи надзвичайно ієрархічні. Їхні економічні ресурси обмежені та надаються окремим структурам, що передбачено центральним бюджетом та бюджетами окремих державних органів. Управління комунікаціями, на переконання С. Хорслі та Б. Лю, не є пріоритетом державної діяльності, і, як правило, спрямоване на забезпечення тільки зустрічної реакції на ту чи іншу подію. Комунікації продовжують лише підтримувати методи і механізми прийняття рішень, рекламувати успіхи або пояснювати невдачі в діяльності органів державної влади. Все це зумовлює недосконалий характер співпраці у цій галузі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства комунікація набуває все більшого значення, в тому числі і в сфері суспільно-політичних відносин. Інформація стає не лише одним із факторів виробництва та джерелом інновацій, але й елементом конкурентної переваги. У сфері публічного управління, де активно використовуються маркетингові комунікативні технології, а працівники освічені у галузі корпоративної комунікації, усвідомлення переваг управління комунікаціями постійно зростає.

Нині більшість державних структур мають свої відділи, відповідальні за створення та поширення інформації про свою діяльність. Найактивніше використовують різноманітні інструменти для просування своїх цілей та дій – центральні адміністрації. Однак стратегічне планування та професійне управління не вичерпуються застосуванням тільки методів маркетингу та зв'язків з громадськістю – важливо пам'ятати про соціальну довіру у довгостроковій перспективі. Завданнями уряду у громадській сфері є не тільки здійснення управління та контролю, але й інформування, пояснення, залучення громадськості до вирішення суспільних проблем у сфері публічного управління. Зростання обізнаності про права та обов'язки громадян можливе завдяки публічним кампаніям та приватній системі обміну інформацією. Уряд повинен удосконалювати процес управління комунікаціями і приділяти більше уваги очікуванням громадян. Ключове значення для цих процесів відіграють соціальні переговори та консультації. Нагальною стає проблема створення механізмів взаємодії влади та суспільства на основі конструктивного діалогу, широкого залучення соціальних факторів у реалізацію політики, технологій, спрямованих на пошук компромісів і солідарне вирішення конфліктів.

Однак відсутність теоретичного підґрунтя, що забезпечило би можливість створення придатних моделей комунікації у сфері публічного управління відповідно до нових соціально-політичних реалій, залишається однією з актуальних наукових проблем. Традиційні види комунікаційної діяльності, як-то зв'язки з громадськістю, маркетинг, реклама, пропаганда, громадські проєкти та моделі, передбачені для управління комунікаціями у сфері бізнесу, не можуть заповнити цю прогалину. Необхідно продовжити пошук нових інноваційних моделей та методів управління комунікаціями, як-то, наприклад, модель державного комунікаційного колеса Лю та Хорслі, що має потенціал стати відправною точкою для сучасної теорії комунікації у сфері державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Buurma H. Public policy marketing exchange in the public sector. *European Journal of Marketing*, 2001. Vol. 35 (11/12), pp. 1287–1300. URL: https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/public-policy-marketing-marketing-exchange-in-the-public-sector-X9j3KojFsq.

2. Grunig J.E. Two-way symmetrical public relations: past, present and future. / in *Handbook of public relations*. R.L. Heath (ed.). Thausand Oaks, CA: Sage, 2001. Pp. 11–30. URL: https://www.researchgate.net/profile/James_Grunig/publication/323369596_TwoWay_Symmetrical_Public_Relations_Past_Present_and_Future/links/5a908ea0a6fdccecff01f8a5/Two-Way-Symme trical-Public-Relations-Past-Present-and-Future.pdf.

3. Hiebert R.E. Informing the people. A public information handbook. New York : Longman, 1981. 359 p.

4. Horsley J.S., Barker R.T. Toward a synthesis model for crisis communication in the public sector: an initial investigation research. *Journal of business and technical communications.* Vol. 16 (4), pp. 406–440. URL: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/105065102236525.

5. Liu B.F., Horsley J.S. The government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*. 2007. Vol. 19 (4), pp. 377–393.

6. Walsh K. Marketing and public sector management. *European Journal of Marketing*. 1994. Vol. 28 (3), pp. 63–71. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/1256/a2dc3de2b39396b8b9925530f5f763e27120.pdf?_ga=2.27253117.1150038508.1602188733-1183876438.1596736279.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЗПЕЧЕННЯ В ПЕРІОД COVID-19

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT APPROACHES IN EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL SECURITY REFORMS

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.12

Чорний О.В.
к. мед. наук,
докторант кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління
персоналом

Проаналізовано, що санітарно-епідеміологічне забезпечення у надзвичайних ситуаціях організовується з метою підтримки населення в зоні надзвичайних ситуацій і проводиться для профілактики виникнення і поширення масових інфекційних та неінфекційних захворювань, збереження здоров'я населення і його працездатності. Встановлено, що організація і проведення екстрених санітарно-протиепідемічних заходів у надзвичайних ситуаціях, у тому числі у разі захворювання на COVID-19, будуються на принципах охорони здоров'я, надання санітарно-епідеміологічної та медичної допомоги населенню, попередження поширення подібних захворювань.

Обґрунтовано, що це може бути досягнуто проведенням організаційних, правових, комунально-побутових, санітарно-гігієнічних та інших заходів. Основними принципами організації санітарно-протиепідемічного забезпечення населення в надзвичайних ситуаціях, особливо під час пандемії, є єдиний підхід до організації протиепідемічних заходів з побудовою загальної системи протидії факторам зараження, диференційований підхід до формування сил і засобів з урахуванням місцевих особливостей, рівня і характеру потенційної небезпеки.

З'ясовано, що перед санітарно-епідеміологічними установами стоять завдання проведення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, спрямованих на попередження, виявлення та ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації; здійснення контролю за санітарно-епідеміологічною обстановкою, організація експертизи продуктів харчування; епідеміологічний нагляд за станом інфекційної захворюваності, особливо на COVID-19, якістю проведення профілактичних і протиепідемічних заходів постраждалому населенню.

Досліджено, що спалахи інфекційних хворіб можуть бути виявлені звичними шляхами, епідеміологічним наглядом, спеціальним додатковим активним наглядом за тими хворобами, які становлять найбільшу потенційну небезпеку, як у ситуації із захворюванням на COVID-19. Для підвищення ефективності санітарно-протиепідемічних заходів необхідно завчасно розробити прогнозні моделі динаміки, визначити фактори ризику погіршення здоров'я населення, реалізовувати пріоритетні профілактичні заходи.

Обґрунтовано, що епідеміологічний нагляд уособлює проведення регулярних епідеміологічних обстежень, спрямованих на виявлення випадків низки інфекційних хворіб, які з найбільшою ймовірністю можуть викликати великі епідемії, з метою своєчасного реагування на зміни епідемічної обстановки і попередження поширення епідемічного процесу. Здебільшого епідемії розпізнаються на рівні проміжних медико-санітарних установ, тому саме на цьому рівні звіти, отримані від численних диспансерів, підсумовуються і скеровуються на вищий рівень системи охорони здоров'я.

Ключові слова: *управлінські підходи, реформи, охорона здоров'я, надзвичайні ситуації, реформування, санітарно-епідеміологічне забезпечення.*

It is analyzed that sanitary and epidemiological support in emergencies is organized to support the population in the emergency zone and is carried out to prevent the emergence and spread of mass infectious and non-communicable diseases, maintaining public health and efficiency. It is established that the organization and conduct of emergency sanitary and anti-epidemic measures in emergencies, including COVID-19, are based on the principles of health care, provision of sanitary-epidemiological and medical care to the population, prevention of such diseases.

It is substantiated that this can be achieved by carrying out organizational, legal, communal, sanitary and other measures. The main principles of sanitary and anti-epidemic provision of the population in emergencies, especially in a pandemic, are a unified approach to the organization of anti-epidemic measures with a common system of counteracting infectious factors, a differentiated approach to the formation of forces and means taking into account local characteristics, level and nature of potential danger.

It was found out that sanitary-epidemiological institutions face the task of carrying out sanitary-hygienic and anti-epidemic measures aimed at preventing, detecting and eliminating the consequences of an emergency situation; exercising control over the sanitary-epidemiological situation, organization of food examination; epidemiological surveillance of the state of infectious diseases, especially COVID-19, the quality of preventive and anti-epidemic measures for the affected population.

It has been studied that outbreaks of infectious diseases can be detected in the usual ways, epidemiological surveillance, special additional active surveillance of those diseases that pose the greatest potential danger, as in the situation with COVID-19. To increase the effectiveness of sanitary and anti-epidemic measures, it is necessary to develop forecast models of dynamics in advance, to identify risk factors for deteriorating public health, and to implement priority preventive measures.

It is substantiated that epidemiological surveillance represents regular epidemiological surveys aimed at identifying cases of a number of infectious diseases that are most likely to cause large epidemics, in order to respond promptly to changes in the epidemic situation and prevent the spread of the epidemic process. In most cases, epidemics are recognized at the level of intermediate health care facilities, so it is at this level that reports received from numerous dispensaries are summarized and directed to a higher level of the health care system.

Key words: *management approaches, reforms, health care, emergencies, reforms, sanitary and epidemiological support.*

Постановка проблеми у загальному вигляді з важливими науковими і практичними завданнями. Організація надання медичної допомоги інфекційним хворим у надзвичайних ситуаціях має низку особливостей. Ці особливості визначаються єдиною концепцією діагностики та лікування інфекційних хворих на шляхах медичної евакуації. Сутність лікувально-евакуаційного забезпечення інфекційних хворих полягає в організації своєчасних і послідовних заходів з надання медичної допомоги та лікування як хворих, так і тих, що зазнали ризику зараження у разі перебування в зоні надзвичайних ситуацій.

Конкретний вид медичної допомоги, що надається постраждалим у разі надзвичайних ситуацій, визначається місцем її надання, рівнем професійної підготовки і кваліфікації медичних працівників, що її надають, а також наявністю оснащення відповідно до конкретної медико-тактичної обстановки і умов, можливостями медичного формування або медичної організації. Насамперед усіх виявлених інфекційних хворих у виниклому епідемічному осередку необхідно евакуювати санітарним транспортом у лікувальні установи відповідно до характеру інфекційної патології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Аналізуючи організаційне забезпечення функціонування органів державної влади, можна зрозуміти, що ці види медичної допомоги організовуються за межами епідемічного вогнища на базі наявних і додатково розгорнутих лікувальних установ. У період проведення рятувальних робіт основним завданням лікувальних установ є надання невідкладної медичної допомоги. З огляду на ймовірність масового надходження уражених до лікувальних установ останні відразу після отримання інформації про епідемічну ситуацію повинні провести підготовку до роботи в надзвичайних умовах.

Зазначені заходи здійснюються в короткий час у надзвичайних ситуаціях, які передбачають взаємодію конкретної установи з іншими медичними установами і з різними службами, які беруть участь у наданні допомоги ураженим і хворим. У низці випадків, що охоплюють також і захворювання на COVID-19, з огляду на складну медико-тактичну і епідеміологічну ситуацію, під час ліквідації медико-санітарних наслідків таких захворювань, для надання кваліфікованої і спеціалізованої медичної допомоги інфекційним хворим необхідно використовувати спеціальні формування служби медицини, що здатні працювати поза стаціонарними умовами.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Поява інфекційних захворювань, таких як COVID-19, вимагає спеціального розгортання значного числа додаткових ліжок не тільки інфекційного стаціонару, а й провізорного госпіталю та обсерваторів. Епідемічний осередок у разі інфекційних захворювань вважається ліквідованим після виявлення останнього хворого, його госпіталізації, дезінфекції в епідемічному осередку і закінчення максимального терміну інкубаційного періоду за кожної окремо взятої інфекції.

Ефективність використання санітарно-епідеміологічних установ і формувань різних міністерств і відомств, які беруть участь у ліквідації медико-санітарних наслідків у надзвичайній ситуації, в тому числі під час пандемії, багато в чому залежить від чіткої організації управління. Найважливіша умова правильної організації лікувально-евакуаційних і протиепідемічних заходів у зоні надзвичайної ситуації – здійснення медичного відбору інфекційних хворих. Такий нагляд повинен бути оперативним, що дає змогу негайно дослідити підозрілі випадки для швидкого виявлення джерела інфекції та оцінити можливість поширення захворювання.

Мета статті полягає в обґрунтуванні управлінських підходів до трансформації формування та реалізації санітарно-епідеміологічного забезпечення в період пандемії COVID-19 і карантинних обмежень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Надзвичайним ситуаціям характерне наростання числа небезпечних інфекційних захворювань серед постраждалого населення в короткий термін; групові захворювання на особливо небезпечні інфекції. У разі незадовільного санітарно-епідеміологічного стану органи державної влади вирішують питання про введення режиму обсервації, а за надзвичайного – карантину. Обсервація характерна режимно-обмежувальними заходами, що передбачають поряд з посиленням медичного і ветеринарного нагляду та проведенням протиепідемічних, лікувально-профілактичних заходів обмеження переміщення і пересування людей на всіх ділянках, суміжних із зоною карантину, в адміністративно-територіальних утвореннях, які створюють зону обсервації [4].

У разі обсервації здійснюється обмеження виїзду, в'їзду та транзитного проїзду всіх видів транспорту через обсерваційну територію; знезараження об'єктів зовнішнього середовища; активне раннє виявлення інфекційних

хворих, їх ізоляція і госпіталізація; проведення санітарної обробки ураженого населення; проведення екстреної профілактики серед осіб, які зазнали загрози зараження; посилення медичного контролю за проведенням санітарно-гігієнічних протиепідемічних заходів. Карантин – це система тимчасових організаційних, правових, лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, спрямованих на попередження виносу збудника небезпечного інфекційного захворювання за межі епідемічного осередку, забезпечення локалізації інфекційного спалаху і подальшу його ліквідацію [2].

Поширеність інфекційних хворіб повинна оцінюватися через певні проміжки часу за допомогою багатоцільових обстежень. Карантин вводиться у разі появи серед населення хворих особливо небезпечними інфекціями, групових захворювань інфекціями з їх наростанням у короткий термін. У разі встановлення навіть поодиноких випадків захворювань на чуму, гарячку Ебола і деяких інших захворювань, а також на COVID-19 повинен бути введений режим карантину. Під час встановлення карантину заходи, що проводяться у разі обсервації, підсилюються додатковими режимними, які включають охорону й оточення розміщення карантизованих груп населення з метою їх ізоляції від сусідніх груп населення; заборону виїзду без дозволу з району карантину і сувору заборону в'їзду в нього; організацію спеціальної комендантської служби для забезпечення в районі карантину.

Обсервація і карантин скасовуються після закінчення терміну максимального інкубаційного періоду такого інфекційного захворювання з моменту ізоляції останнього хворого, проведення заключної дезінфекції та санітарної обробки обслуговуючого персоналу і населення. Серед постраждалого населення та уражених виявляються інфекційні хворі, їх запізніле виявлення може викликати епідемічний осередок.

У небезпечних зонах за наявності в колективах постраждалого населення інфекційних хворих за рахунок активації механізмів передачі збудників інфекцій можуть з'явитися множинні епідемічні осередки і поява інфекційних захворювань серед населення буде раніше, ніж встановлений факт виявлення хворих, тому одночасність появи великої кількості хворих також може привести до виникнення епідемічного спалаху.

Особи, які зазнали ризику зараження, евакуюються санітарним або пристосованим транспортом у розгорнуті обсерватори для подальшого медичного спостереження, обстеження і проведення превентивного лікування за схемами загальної або спеціальної профілактики. Виявлення інфекційних хворих, а також осіб, підозрілих на наявність інфекційного захворювання, з контингенту, який зазнав ризику зараження в результаті пандемії, покладається на лікарські, лікарсько-сестринські та фельдшерські бригади швидкої медичної допомоги амбулаторно-поліклінічної ланки, а також аналогічні бригади територіальних і місцевих центрів медицини і лікувально-профілактичних установ різного рівня [5].

На ці ж бригади покладається завдання надання першої лікарської допомоги інфекційним хворим на COVID-19, яка полягає в проведенні комплексу лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на усунення наслідків ускладнень, що безпосередньо загрожують життю хворого, на профілактику можливих заражень осіб, які перебувають у контакті, і підготовку інфекційних хворих до евакуації. Спеціалізована медична допомога надається лікарями-фахівцями у спеціалізованих лікувально-профілактичних установах або відділеннях, які мають спеціальне лікувально-діагностичне обладнання. Беручи до уваги, що майже будь-яке інфекційне захворювання починається у людей з підвищення температури тіла, їй надається першорядне значення для виявлення інфекційних хворих і підозрілих на захворювання осіб.

Інфекційні хворі евакуюються в інфекційні лікарні або розгортаються польові інфекційні госпіталі на спеціальному санітарному транспорті. Для цього використовуються насамперед санітарні автомобілі лікарень, міської невідкладної допомоги, а також поліклініки. Категорично забороняється евакуювати інфекційних хворих спільно із соматичними хворими, а також транспортом громадського користування. В одній машині можуть перевозитися тільки хворі з одним і тим же інфекційним захворюванням або з неконтагіозними інфекціями.

Попередній діагноз у ранні терміни захворювання базується на виявленні в ці терміни провідного клінічного синдрому (пневмонії, COVID-19, менінгіту, гострої кишкової інфекції та ін.). Згідно зі станом хворого повинна бути надана медична допомога і визначена черговість евакуації в інфекційний стаціонар. Прийом хворих повинен проводитися за принципом пропускної системи і повного роз'єднання хворих з різними інфекційними захворюваннями [1]. На етапах надання спеціалізованої медичної допомоги в умовах надходження інфекційних хворих з різною структу-

рою інфекційних хворіб першорядне значення набуває організація медичного сортування хворих, що поступають.

Особливістю організації надання медичної допомоги постраждалим у разі надзвичайних ситуацій у системі етапного лікування є її роз'єднання на окремі види. Роз'єднання медичної допомоги у такій системі – об'єктивно необхідний, проте вимушений процес, що зумовлений неможливістю надання вичерпної медичної допомоги постраждалим у зоні надзвичайних ситуацій і необхідністю піддавати їх медичній евакуації в лікувально-профілактичні медичні організації. З урахуванням такого становища, природно, і організаційний складник вирішення завдань з надання медичної допомоги в різних періодах має відповідну специфіку.

Нині зазначені вимоги важко здійснимі, тому говорити про абсолютність системи організації надання медичної допомоги постраждалим у разі надзвичайних ситуацій не є можливим. Досвід ліквідації медико-санітарних наслідків різних надзвичайних ситуацій залежно від їх особливостей, числа і структури постраждалих, які потребують медичної допомоги, система організації надання медичної допомоги може включати в себе і більше етапів медичної евакуації. Таке становище не суперечить організації і цілям системи надання медичної допомоги постраждалим у надзвичайних ситуаціях.

Кожен етап медичної евакуації має свої особливості в організації роботи і залежить від його місця у загальній системі та реалізується лікувально-евакуаційними заходами. Етапи медичної евакуації повинні бути постійно готові до роботи в найскладніших умовах, до одночасного прийому великої кількості постраждалих. Потреба в міжлікарняній евакуації виникає у випадках продовження масового надходження постраждалих хворих на COVID-19, якщо в ході обстеження в стаціонарному відділенні швидкої медичної допомоги у потерпілого виявляється патологія, яка потребує проведення вузькоспеціалізованого лікування в інших профільних спеціалізованих медичних установах.

Перелік лікувально-профілактичних заходів, виконуваних з урахуванням обсягу медичної допомоги, вказується в клінічних рекомендаціях щодо надання медичної допомоги постраждалим у надзвичайних ситуаціях стосовно конкретного клінічного синдрому ураження, що виникає в результаті надзвичайної ситуації [3]. На базі медичних, освітніх і наукових організацій з числа працівників цих організацій для надання медичної допомоги та медичної евакуації створюються позаштатні формування, які у разі виникнення надзвичайних ситуацій надходять в оперативне підпорядкування органів державного управління.

Забезпечення готовності цих медичних формувань до дій у надзвичайних ситуаціях покладається на керівників державних організацій. Завдання, порядок діяльності, організаційна структура та оснащення медичних формувань, призначених для надання медичної допомоги постраждалим у разі надзвичайних ситуацій і здійснення їх медичної евакуації, визначаються з урахуванням покладених на них функцій, наявних ризиків і загроз для життя і здоров'я населення, інших особливостей конкретного регіону.

Усі медичні установи розподілені за відповідними рівнями надання медичної допомоги з урахуванням їх лікувально-діагностичних можливостей, територіального розташування, особливостей розподілу проживаючого населення, транспортної доступності. Незважаючи на необхідність забезпечення готовності до реагування на надзвичайні ситуації та надання медичної допомоги постраждалим усіх без винятку медичних організацій, першорядне значення у системі реалізації лікувально-евакуаційних заходів мають лікарняні установи.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у цьому напрямі. Основними критеріями для визначення регіонального головного медичного стаціонарного закладу з надання екстреної медичної допомоги є цілодобовий прийом хворих і постраждалих за екстреними показаннями; багатопрофільність установи, наявність спеціалізованих лікувальних відділень і центрів з основних профілів екстреної медицини. Найбільш готові до реагування на надзвичайні ситуації, в тому числі і на захворювання на COVID-19, ті медичні організації, які в повсякденній діяльності постійно здійснюють прийом «ургентних» хворих і постраждалих.

Велика частина постраждалих у разі захворювання на COVID-19 отримує медичну допомогу і лікування в регіональних головних медичних установах стаціонарного типу. Певна частина постраждалих, які надійшли до регіонального головного медичного закладу, у разі стабілізації їхнього стану бригадами швидкої медичної допомоги може бути перенаправлена в інші профільні медичні організації для проведення вичерпного лікування. Істотно зростає потенціал лікарняного закладу

з надання медичної допомоги в екстреній формі, якщо в структурі лікарні створюється і функціонує стаціонарне відділення швидкої медичної допомоги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

2. Ковальчук В.Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України. *Стратегічні пріоритети.* № 4 (25). 2012. С. 18–21.

3. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.

4. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. Вип. 21. С. 145–150.

5. Семигіна Т. Транснаціональна демократія і охорона громадського здоров'я. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 129–136.

ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

THE INFORMATION MECHANISM OF IMPLEMENTATION SERVICE-ORIENTED STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE

УДК 35.077:005.35:502.3(477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.13

Ярошенко М.С.
аспірантка кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті визначено ключові характеристики поняття «сервісна держава» в роботах вітчизняних науковців та запропоновано сервісні підходи в управлінні перенести до сфери екології. Розглянуто інформаційний механізм реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в екологічній сфері з точки зору побудови взаємин держави з громадськістю за принципом «знизу – догори», за якого громадськість, міжнародні фонди, об'єднання громадян слугують ініціаторами ухвалення важливих рішень в екологічній сфері та беруть активну участь у розробці, прийнятті та контролі за їх реалізацією. Проведено аналіз основних нормативно-правових документів у зазначеній сфері та аналіз нормативного закріплення екологічних прав громадян в Україні. Визначено детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної екологічної політики на сучасному етапі розвитку України, серед яких – децентралізаційні процеси передачі урядом повноважень на рівень, ближчий до споживача; залучення громадськості до роботи органів влади та профільних інституцій у сфері екології; використання комунікативних технологій планування та здійснення контролю, а також електронних (цифрових) засобів комунікації влади і громадян. Автором зроблено висновок, що ефективність функціонування державної екологічної політики полягає в ефективності задоволення потреб споживачів, а також швидкості й ефективності обміну інформаційними потоками, в тому числі з допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. У статті учасниками процесу виділено державу та ключові інституції у сфері екології, з одного боку, та громадськість – з іншого. Підкреслено також, що сучасну державну політику в екологічній сфері можна вважати сервісно-орієнтованою через спрямованість держави на задоволення потреб громадськості, в тому числі на отримання доступу до екологічної інформації.

Ключові слова: *інформаційний механізм, сервісно-орієнтована держава, екологічна сфера, екологічні права, реалізація сервісно-орієнтованої державної екологічної політики.*

The article identifies the key characteristics of the concept of "service state" in the works of domestic scientists and proposes to transfer service approaches in management to the field of ecology. The information mechanism of realization of service-oriented state policy in the ecological sphere from the point of view of building of relations of the state with the public on the principle "from bottom to top" is considered, under which the public, international funds, associations of citizen's participation in the development, adoption and control over their implementation. The analysis of the basic normative-legal documents in the specified sphere and the analysis of normative fixing of ecological rights of citizens in Ukraine is carried out. The determinants of the formation of service-oriented state environmental policy at the current stage of development of Ukraine have been identified, including: decentralization processes of government transfer of powers to a level closer to the consumer; public involvement in the work of authorities and relevant institutions in the field of ecology; use of communication technologies of planning and control, as well as electronic (digital) means of communication between government and citizens. The author concludes that the effectiveness of the state environmental policy is the effectiveness of meeting the needs of consumers, as well as the speed and efficiency of information exchange, including through modern information and communication technologies. In the article, the participants in the process identified the state and key institutions in the field of ecology, on the one hand, and the public – on the other. It is also emphasized that the modern state policy in the environmental sphere can be considered service-oriented due to the state's focus on meeting the needs of the public, including access to environmental information.

Key words: *information mechanism, service-oriented state, ecological sphere, ecological rights, implementation of service-oriented state ecological policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині в Україні відбувається поступова трансформація державного управління до сервісно-орієнтованого управління, зокрема й у сфері екології. Серед іншого такі трансформації спричиняють зміни в інформаційно-комунікаційних процесах держави. Питання доступу громадян до своєчасної, достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, наявні екологічні ризики й загрози не втрачає своєї актуальності. Під впливом такого суспільного запиту постає необхідність науково-теоретичного обґрунтування сутності та змісту інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку теорії сервісної політики внесли науковці Сполучених Штатів Америки та Великобританії, серед яких – Д. Осборн, Т. Геблер (D. Osborne, T. Gaebler), які наголошували на необхідності застосування в сфері публічного управління принципів менеджменту, що дозволило б підвищити ефективність управління.

Серед українських дослідників тему менеджеризму (сервісної держави) розкрито в наукових роботах К. Дубич. Особливості функціонування сервісно-орієнтованої держави є предметом розгляду таких науковців, як М. Дзевелюк, О. Євтушенко, О. Карпенко, В. Місюра та інші.

Попри значну кількість публікацій за темою формування сервісної держави, відзначимо, що сервісна орієнтованість держави в екологічній сфері є відносно новим напрямом досліджень, тому наукових робіт з цієї теми натепер майже немає (здебільшого аналізуються засади екологічного права в Україні: В. Андрейцева, А. Гетьман, Л. Здоровко, Н. Кобецька, М. Краснова, Ю. Шемшученко).

Водночас на окрему увагу заслуговують праці, що безпосередньо стосуються проблеми формування і реалізації державної екологічної політики в Україні, зокрема О. Васюти, Б. Данилишина, Т. Іванової, О. Климчик, Н. Малиш, В. Наместнік.

Метою статті є визначення змісту інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Зростання громадської відповідальності та активності в екологічній сфері, з одного боку, зумовлює потребу участі в прийнятті державних рішень, контролі за діяльністю державних органів щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів.

З іншого – для досягнення консенсусу між владою та громадськістю в екологічній сфері їхня взаємодія має базуватися на прозорості й відкритості органів влади, співпраці й партнерстві, застосуванні сучасних інформаційно-комунікаційних інструментів взаємодії як однієї з умов формування та реалізації ефективної сервісно-орієнтованої державної політики у сфері екології.

Недостатня наукова розробленість зазначених питань викликала науковий інтерес до з'ясування змісту інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики.

Виклад основного матеріалу. Концепція сервісно-орієнтованої держави сформувалася у західноєвропейській науці у 80-х рр. XX століття, проте серед вітчизняних і зарубіжних науковців немає єдиного трактування терміна «сервісна держава» (табл. 1).

Отже, можна представити концепцію сервісної держави як певну модель розвитку, в основі якої розуміння ролі держави у виокремленні, акумуляції, моделюванні та задоволенні інтересів суспільства. Загалом вважаємо, що сервісні підходи можна застосувати в екологічній сфері, тому інформаційний механізм реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики розглянемо з точки зору взаємин держави з громадськістю у сфері екології за принципом «знизу – догори», коли громадськість, міжнародні фонди, об'єднання громадян постають ініціаторами ухвалення важливих рішень в екологічній сфері та беруть активну участь у розробці, прийнятті й контролі за їх реалізацією.

Формування сервісно-орієнтованої державної екологічної політики на сучасному етапі відбувається під впливом таких основних умов і процесів, як:

– децентралізація – процес передачі урядом повноважень на рівень, ближчий до споживача;

Таблиця 1

Термін «сервісна держава» в роботах вітчизняних науковців

Автор / джерело	Зміст терміна, ключові характеристики
М. Дзевелюк [2]	«сервісна держава» – функціональна модель сучасної держави зорієнтована на деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється на конкурентних засадах у ситуативному режимі.
О. Євтушенко [6]	«сервісна держава» – по-перше, особлива політична форма організації публічної влади, яка має спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг; по-друге, система соціальних гарантій належного забезпечення добробуту особи та її прав і свобод.
О. Карпенко [7]	сервісно-орієнтована держава – це узгоджена модель суспільних відносин, яка спрямована на розвиток державної політики, ціленаправленої на задоволення потреб суспільства (громадян) через надання якісних послуг, та скоординована з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави.
В. Місюра [11]	соціально орієнтована сервісна політика – система заходів з розробки, впровадження та контролю за реалізацією напрямів державної політики, спрямованих на задоволення потреби громадськості в доступі до суспільних благ, яка є узгодженою з довгостроковими цілями розвитку держави та суспільства.

Джерело: систематизовано автором

– орієнтація на задоволення інтересів споживача послуг;

– залучення громадськості до роботи органів публічної влади, відповідальних за формування та реалізацію державної екологічної політики;

– використання комунікативних технологій планування та здійснення контролю, а також цифрових засобів комунікації влади і громадян.

На наш погляд, останні дві характеристики є особливо важливими в роботі інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики України.

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [14] конкретизовано основні інструменти реалізації державної екологічної політики (рис. 1).

Переконані, що застосування зазначених інструментів сприятиме більш ефективному функціонуванню державних інституцій у сфері екології. За М. Красновою, такі заходи з реалізації державної екологічної політики, як контроль, моніторинг, екологічне інформування, віднесено до об'єктів екологічного права разом з природоохоронними заходами (роботи та послуги), що можуть здійснюватися державними/недержавними (господарськими, громадськими) органами й організаціями як у межах державних замовлень, так і на рівні договірного регулювання екологічних правовідносин [10, с. 11].

Натепер нормативно закріплено право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України [9]). Крім того, досить широкий комплекс інструментів для громадської участі у розробці державної політики, у тому числі у сфері екології, контролю за дотриманням екологічного законодавства та визначення прозорості й відкритості пріоритетними принципами діяльності органів влади регулюється різними постановами Кабінету Міністрів України, зокрема від 03.11.2010 № 996.

Рис. 1. Сучасні інструменти реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики в Україні

Джерело: складено автором за [14]

Важливим документом, який визначає екологічні права громадськості, є Орхуська конвенція (затверджена 25.06.1998) про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень, які стосуються навколишнього природного середовища, доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. У контексті розгляду інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної політики України в екологічній сфері зазначимо, що Україною було ратифіковано Конвенцію у липні 1999 року, в якій ідеться про прагнення держави до забезпечення громадськості в отриманні доступу до інформації, сприяння екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості щодо екологічних проблем [8].

Серед міжнародних нормативних актів, що регулюють питання надання екологічної інформації та сприяють євроінтеграційним процесам у природоохоронній галузі, варто окремо виділити Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС та Директиву ЄС 2003/4/ЄС від 28.01.2003 [3] щодо свободи доступу до інформації стосовно стану навколишнього середовища. Держави, що ратифікували Директиву, мають забезпечувати створення електронних баз даних, у яких містилася б інформація щодо навколишнього природного середовища і до яких громадськість мала б вільний доступ через громадську телекомунікаційну мережу, тобто інформація щодо навколишнього природного середовища має активно і систематично оприлюднюватися, зокрема за допомогою комп'ютерних телекомунікаційних та електронних технологій.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» питанню екологічних прав громадянина присвячений окремий розділ: кожен громадянин має право брати участь в обговоренні і висуванні пропозицій до проєктів нормативно-правових актів у сфері захисту навколишнього природного середовища, право на вільний доступ до отримання екологічної інформації, право на участь у здійсненні стратегічної екологічної оцінки та у громадських обговореннях [15].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» визначено, що метою реформування є створення ефективно діючої системи моніторингу навколишнього природного середовища і залучення громадськості до здійснення контролю у сфері запобігання екологічним правопорушенням. Одним із завдань Концепції є удосконалення системи функціонування державної екологічної автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, доступу до екологічної інформації [18].

Участь громадськості у процесі формування і реалізації державної екологічної політики в Україні, доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації названо серед принципів такої політики на національному рівні [14]. На нашу думку, інформування і комунікація з громадськістю сприятимуть підвищенню рівня обізнаності громадян щодо діяльності органів влади в екологічній сфері, і, як наслідок, підвищуватимуть ефективність впровадження нормативно-правових актів, а також покращуватимуть стан навколишнього природного середовища.

Вагома роль у процесах формування і реалізації сервісно-орієнтованої екологічної політики належить Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міністерство), що використовує нині у роботі з громадськістю такі форми (за даними офіційного вебсайту), як: звітність (публічні звіти про стан навколишнього середовища, ін.), запит на інформацію, електронні звернення, гаряча телефонна лінія, громадські обговорення (електронні консультації з громадськістю та вивчення громадської думки), громадська експертиза.

Ініціатором громадських обговорень проєкту того чи іншого рішення у сфері екології можуть бути як громадські профільні екологічні об'єднання, так і ключові державні інституції, що займаються формуванням та реалізацією державної екологічної політики в Україні.

Інструмент електронних консультацій з громадськістю дає змогу брати участь в обговоренні проєктів рішень Кабінету Міністрів України у сфері екології. Крім того, для громадян є можливість надіслати запит на інформацію або електронне звернення. При профільному Міністерстві діє громадська приймальня та гаряча телефонна лінія.

Громадська експертиза як механізм контролю з боку громадськості у процесі оцінки впливу на довкілля затверджена в ст. 7 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» і проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності [16]. Отже, висновки громадської експертизи можуть лише враховуватись у проведенні державної екологічної експертизи, прийнятті рішень, тобто йдеться про рекомендаційний, а не обов'язковий їх характер.

Серед основних принципів інформаційних відносин – гарантованість права на інформа-

цію; відкритість, доступність, достовірність, повнота інформації (ст. 2 Закону України «Про інформацію» [13]). Насамперед ідеться про належне інформування населення, забезпечення якого можна розцінювати основою для залучення громадськості до прийняття управлінських рішень.

Однак функції органів влади у цьому напрямі можуть відрізнятися, це може бути або неперешкоджання в отриманні інформації, або активне її поширення. З одного боку, незважаючи на нормативне закріплення можливості брати участь у прийнятті рішень органами влади, громадськість не завжди активна. Відповідно до результатів дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова у грудні 2018 року досить незначна кількість громадян вважає себе залученими до активної громадської діяльності. Впродовж 2013–2018 рр. цей показник варіюється у межах 8–10% [1], що вказує на низький рівень громадської участі та свідчить про необхідність змін у реалізації сервісної політики.

З іншого боку, активність громадян після Революції Гідності в Україні значно зросла і можна погодитись з тим, що громадські екологічні організації є одними із найбільш активних, тому безпосередньо впливають на цифрові трансформації в країні та збільшення прозорості діяльності органів влади, відповідальних за формування і реалізацію екологічної політики. Про зростання кількості громадян (з 5–6% до 10%), стурбованих екологічною політикою, відзначено, зокрема, у результатах дослідження Київського міжнародного інституту соціології у травні 2018 року [4].

У цьому контексті створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» можна вважати значним кроком у напрямі забезпечення прав громадян на отримання екологічної інформації. Вона являє собою систему управління екологічною інформацією для забезпечення дотримання екологічних прав громадян і надання вільного доступу до екологічної інформації про стан навколишнього природного середовища, екологічні ризики/загрози із застосуванням телекомунікаційних технологій та глобальних інформаційних мереж [17]. Серед завдань – впровадження цифрового врядування, цифровізація управлінської діяльності у сфері надання адміністративних послуг, оприлюднення відкритих даних щодо екологічної інформації.

Доступ до інформації щодо екологічного становища, стану довкілля, екологічних ризиків, які можуть вплинути на життєдіяльність, є невід'ємним правом громадянина. Разом із тим погоджуємося, що «питання доступу до інформації є необхідним і безумовним складником для здійснення громадського контролю в галузі охорони навколишнього середовища [12, с. 9]. Тому належне інформування громадян про екологічну ситуацію, заходи екологічного спрямування для широкої громадськості сприятимуть, по-перше, більш ефективній взаємодії органів влади і громадськості, а по-друге, реалізації інформаційного механізму сервісно-орієнтованої державної політики в екологічній сфері.

Висновки. Спираючись на вищесказане, зміст інформаційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної екологічної політики в Україні можна представити як систему організаційних, правових, програмно-технологічних засобів, за допомогою яких забезпечується прийняття владних рішень у сфері екології шляхом використання інформаційно-комунікаційних зв'язків між владою та громадськістю. Відповідно до такого трактування особливо зростає роль і значення активних громадян, що мають оволодіти певними екологічними знаннями задля сприяння екологічному оздоровленню нашої країни і поліпшенню життя населення. Держава при цьому має виконувати роль служіння громадянам, а діяльність її інститутів базуватися на ставленні до громадян як до споживачів цих послуг.

Таким чином, ефективність функціонування сучасної державної екологічної політики варто оцінювати з точки зору ефективності задоволення потреб споживачів, а також швидкості й ефективності обміну інформаційними потоками між учасники процесу, в тому числі з допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. З одного боку, учасником згаданого процесу виступає держава та ключові інституції в сфері екології, що вибудовують політику довкола нагальних екологічних потреб суспільства, роз'яснення основних прав і обов'язків у сфері екології, просувають екологічні цінності та розкривають їх зміст, а з іншого – активні громадяни (громадські організації), що акцентують увагу державних інституцій на питаннях, що потребують негайного вирішення, залучені до процесу формування та реалізації екологічної політики.

Загалом проведений аналіз основних нормативно-правових документів у зазначеній сфері та нормативного закріплення екологічних прав громадян дає підстави стверджувати, що державну екологічну політику в Україні можна вважати сервісно-орієнтованою через спрямованість держави на задоволення

потреб громадськості, у тому числі щодо отримання доступу до екологічної інформації. Втім, незважаючи на загалом позитивні тенденції, Україна ще перебуває на стадії становлення сервісно-орієнтованої державної екологічної політики, саме в практичній реалізації європейського принципу ставлення до громадянина як до споживача послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Громадська активність громадян України. 2018 рік (дослідження). URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini (дата звернення: 01.10.2020).
2. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права :* збірник наукових праць. Вип. 78. 2017. С. 60–67.
3. Директива Європарламенту та Ради щодо свободи доступу до інформації стосовно стану навколишнього середовища № 2003/4/ЄС. URL: https://menr.gov.ua (дата звернення: 01.10.2020).
4. Дослідження Київського міжнародного інституту соціології. 2018 рік. URL: https://www.kiis.com.ua (дата звернення: 01.04.2019).
5. Дубич К.В. Менеджералізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії. *Публічне адміністрування : теорія та практика.* ДРІДУ НАДУ. 2012. № 186. Випуск 2 (8). URL: http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dkvsdv.pdf.
6. Євтушенко О.М. Роль державної влади і місцевого самоврядування у розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки*. Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2009. С. 32–37.
7. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д.н. держ. упр. : 25.00.02. Київ. НАДУ, 2016. 40 с.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція, 25.06.1998). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 09.10.2020).
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua (дата звернення: 01.04.2019).
10. Краснова М. Стан та перспективи розвитку вчення про об'єкти екологічного права: науково-методологічні аспекти. *Вісник КНУ ім. Шевченка. Юридичні науки.* № 2 (96). 2013. С. 8–12.
11. Місюра В.Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Вісник НАДУ.* 2015. № 4. С. 12–17.
12. Наместнік В. Громадські організації як суб'єкти формування і реалізації державної екологічної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.н. держ. упр. : 25.00.02. Київ : НАДУ, 2015. 23 с.
13. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 (дата звернення: 01.04.2019).
14. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 07.10.2020).
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text (дата звернення: 10.04.2019).
16. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19 (дата звернення: 09.10.2020).
17. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 825-р. URL: https://www.kmu.gov.ua (дата звернення: 01.04.2019).
18. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження КМУ від 31.05.2017 № 616-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#n2 (дата звернення: 01.04.2019).
19. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: AddisonWesley, 1992. 432 p.

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ: ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ДИЗАЙН-МИСЛЕННЯ

DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES AND ORGANIZATIONAL CULTURE IN PUBLIC AUTHORITIES: USING THE DESIGN THINKING METHODOLOGY

УДК 35.088.6 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.14

Орлів М.С.
д. наук з держ. упр.,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

У статті запропоновано заходи з формування організаційної культури, сприятливої для розвитку людських ресурсів у державних органах, реалізація яких передбачає запровадження HR-брендингу, систем навчання і розвитку персоналу (зокрема, програм розвитку талантів), гнучких умов роботи, програм добробуту працівників, нових систем винагород тощо. З урахуванням досвіду розвинених країн, які для пришвидшення змін у структурах урядів або HR-агентств створили дизайн-лабораторії (центри досконалості), обґрунтовано доцільність використання методології дизайн-мислення, розкрито її складові частини та принципи. Запропоновано адаптовану схему процесу використання методології дизайн-мислення для вирішення проблеми низької ефективності системи навчання і розвитку персоналу в державних органах. Реґламентований ітераційний процес реалізується з використанням таких методів, як: матриця відомого й усвідомленого, дерево проблем, метод "5W", інтерв'ювання, обстеження, «карта емпатії» та «карта подорожі» працівників, сторітеллінг, кластеризація інформації, мозковий штурм, дискусія, ранжування, моделювання, експеримент. Алгоритм використання методології дизайн-мислення обговорено із працівниками Міністерства юстиції України у вересні 2020 року під час проведення вебінарів із питань запровадження змін та управління персоналом. Результати онлайн-опитування 96 слухачів у програмі Mentimeter засвідчили підтримку державними службовцями категорій «Б» та «В» запровадження методології дизайн-мислення, незважаючи на такі бар'єри, як бюрократія, низький рівень мотивації та готовності персоналу державних органів до змін, відсутність лідерів та необхідних знань, брак часу, недостатність фінансування тощо. Тому з метою реалізації пілотного проєкту Івано-Франківський національний технічних університет нафти і газу ініціює створення дизайн-лабораторії "LIDER" (Лабораторія інтелектуального розвитку для посилення спроможності регіонів) на базі Інституту гуманітарної підготовки та державного управління.

Ключові слова: *розвиток персоналу, людиноцентризм, дизайн-лабораторія, запровадження змін, державні службовці.*

The article proposes measures to form an organizational culture conducive to the development of human resources in public authorities, the implementation of which involves the introduction of HR-branding, systems of personnel training and development (including talent development programs), flexible working conditions, employee welfare programs, new reward systems, etc. The expediency of using the design thinking methodology is substantiated, as well as its components and principles are revealed taking into account the experience of developed countries which have created design laboratories (centers of excellence) in the structures of governments or HR agencies to accelerate changes. The adapted scheme of the process of using the design thinking methodology to solve a problem of low efficiency of the system of personnel training and development in public authorities is offered. The determined iterative process is implemented using the following methods: matrix of knowledge and awareness, problem tree, method "5W", interviews, observation, "empathy map" and "journey map" of employees, storytelling, information clustering, brainstorming, discussion, ranking, modeling, experiment. The algorithm for using the design thinking methodology was discussed with personnel of the Ministry of Justice of Ukraine in September 2020 during webinars on change implementation and personnel management. The results of 96 participants' online survey using the Mentimeter program showed the support of civil servants of categories "B" and "C" for the introduction of the design thinking methodology in public authorities despite the following barriers: bureaucracy, low level of motivation and readiness of civil servants for changes, lack of leaders and necessary knowledge, lack of time and funding. Therefore, in order to implement the pilot project, the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas initiates the creation of a design laboratory "LIDER" (Laboratory of Intellectual Development for Empowering Regions) on the basis of the Institute of Humanities and Public Administration.

Key words: *personnel development, human-centrism, design laboratory, changes implementation, public servants.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Найважливішими чинниками розвитку інституційної спроможності державних органів є їхні людські ресурси й організаційна культура, яка являє собою модель ключових цінностей, переконань, уявлень і норм, спільних для персоналу. Метою розвитку організаційної культури є формування середовища та

командного духу, сприятливих для досягнення цілей державного органу та покращення його діяльності, забезпечення прихильності персоналу й іміджу «хорошого роботодавця». Адже в результаті емпіричних досліджень закордонні науковці довели позитивний вплив організаційної культури на показники, які свідчать про успіх організації, зокрема продуктивність, покращення якості послуг, утримання працівників тощо [1]. На думку експертів компанії «ПрайсвотерхаусКуперс», інноваційні культура та поведінка, креативне мислення та лідерство є важливішими, ніж зрозуміла стратегія та бюджет організації [2, с. 16].

На жаль, в Україні донині моніторинг та системні дослідження розвитку людських ресурсів та організаційної культури в державних органах не здійснювались, але про наявні проблеми свідчать, зокрема, результати опитувань працівників центральних і територіальних органів виконавчої влади, які проводить Національне агентство України з питань державної служби. Зокрема, у 2019 р. виявлено, що 66% респондентів із понад 1 000 опитаних державних службовців стикались із булінгом на роботі щодо себе [3]. Це негативно впливає на рівень задоволення від роботи, їхню мотивацію, прихильність до відповідного державного органу, «клімат» на робочому місці та, зрештою, на продуктивність праці. Водночас модернізовані служби управління персоналом державних органів, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ, найбільше часу (31%) витрачали на документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення та найменше (7,8%) – на здійснення аналітичної й організаційної роботи з кадрового менеджменту [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування організаційної культури, сприятливої для розвитку людських ресурсів в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, досліджували Н. Алюшина, Т. Василевська, Л. Воронько, В. Князєв, А. Ліпенцев, Т. Маматова, Н. Нижник, Л. Пашко, А. Рачинський, В. Толкованов, Н. Щербак та інші вітчизняні науковці. Вони розкрили сутність та види організаційної культури, її роль у підвищенні рівня професійної компетентності публічних службовців, проблеми й особливості формування організаційної культури в державних органах, дослідили інструменти її розвитку та запропонували шляхи адаптації закордонного досвіду в цій сфері.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак унаслідок пандемії COVID-19 зміни у сфері управління людськими ресурсами, які розглядались як стратегічні, довгострокові, стали раптовими, реактивними, а сформована організаційна культура виявилась недостатньо ефективною для запровадження змін та інновацій.

Метою статті є обґрунтування доцільності використання методології дизайн-мислення як ефективної людиноцентричної соціальної технології для формування організаційної культури, сприятливої для розвитку людських ресурсів у державних органах.

Виклад основного матеріалу. Організаційна культура є унікальною для кожної організації складною системою, у формуванні якої визначальними є такі три параметри: 1) відносини між співробітниками і самою організацією; 2) вертикальна структура ієрархії, що визначає взаємини між керівництвом організації й іншими співробітниками; 3) уявлення працівників про місію організації, цілі, завдання та свою власну роль у її діяльності [5, с. 69]. Однак у сучасній літературі немає єдиного підходу до визначення типів організаційної культури та їх характеристики. Адже, крім особистісних, соціальних, національних та географічних чинників, на тип організаційної культури впливають ще й технічні, економічні, професійні та політико-правові чинники. Це призводить до того, що на практиці складно чітко ідентифікувати тип організаційної культури, оскільки вона зазвичай поєднує елементи різних теоретичних моделей: інноваційної, бюрократичної, демократичної, командної (групової), орієнтованої на результат, агресивної, спрямованої на людину (людиноцентрична), професійної (академічна) тощо [6].

На сучасному етапі реалізації реформ публічного управління в розвитку організаційної культури в державних органах необхідно забезпечити умови для запровадження змін та імплементації інновацій. Тому формування організаційної культури передбачає такі заходи: 1) перехід від забюрократизованих кадрових систем до людиноцентричних, заснованих на досвіді моделей; 2) поширення серед персоналу візії бажаного майбутнього та віри в нього; 3) розвиток дистрибутивного лідерства та запровадження концепції залучення персоналу; 4) забезпечення «підтримуючої автономії» для фахівців, наділення їх повноваженнями ухвалювати рішення в межах визначеної політики, регламентів і компетентності; 5) створення сприятливого для навчання і розвитку персоналу середовища через формування підтримуючої політики і систем, відведення часу на його здійснення;

6) визнання важливості демонстрації керівниками рольових моделей; 7) підтримка фахівців у подоланні викликів, надання їм часу, ресурсів і зворотного зв'язку; 8) використання технологій наставництва і коучингу з метою розвитку талантів, заохочення працівників визначати альтернативи і знаходити власні шляхи вирішення проблем; 9) перехід від жорсткого контролю за використанням робочого часу до створення можливостей для альтернативної зайнятості, що зумовлює необхідність удосконалення інструментів управління результативністю. У реалізації цих заходів варто вдосконалювати традиційні інструменти для публічного сектора, а також імплементувати ті, що довели свою ефективність у приватному секторі, зокрема такі, як: HR-брендинг (брендинг роботодавця); гнучкі умови роботи; системи навчання і розвитку персоналу, які передбачають можливості для розвитку талантів; програми добробуту працівників; нові системи винагород, які, на думку експертів міжнародного кадрового агентства «Делойт», мають бути персоналізованими, комплексними і гнучкими, а тому орієнтуватись на індивідуальний внесок працівників та формуватись відповідно до їхніх потреб і стилю життя [7]. Необхідність такого підходу підтвердили результати дослідження компанії «Глобофорс», які свідчать, що працівники, які отримують невеликі, проте регулярні винагороди у формі грошей, балів або подяк, працюють у 8 разів активніше, ніж ті, хто отримують компенсацію і бонуси раз на рік [8]. Незважаючи на це, схвалена Урядом у травні 2020 р. нова Концепція реформування системи оплати праці державних службовців [9] передбачає скасування таких видів виплат, як місячна премія і надбавка за ранг. На нашу думку, такий підхід може знизити ризик зловживань, однак не сприятиме запровадженню системи управління результативністю на постійній основі.

Отже, проблеми розвитку людських ресурсів та організаційної культури в державних органах є складними, слабо структурованими, а їх вирішення не забезпечено релевантними даними для публічного сектора. Для вирішення таких проблем у структурах урядів або HR-агентств США, Великої Британії, Канади, Фінляндії, Швейцарії, Сінгапуру, Австралії, Китаю, Данії та інших країн створено дизайн-лабораторії (центри досконалості), у яких на основі поєднання досвіду науковців, експертів та публічних службовців забезпечується пришвидшення змін, орієнтованих на підвищення продуктивності робочої сили, розвиток організаційного лідерства, нарощення потенціалу, створення інноваційної та відповідальної публічної служби на основі проєктного підходу та методології дизайн-мислення.

Дизайн-мислення – це комплексний підхід, який забезпечує створення нового концепту продукту чи послуги шляхом визначення й аналізу прихованих і незадоволених потреб споживачів, генерування і розвитку креативних ідей, їх візуалізації та тестування для подальшого впровадження якісних змін.

Нині важливим індикатором ефективності функціонування державних органів є не тільки надання якісних адміністративних послуг, а й розвиток власного персоналу, повернення сенсу в його роботу. Тому ми пропонуємо почати запроваджувати методологію дизайн-мислення в державних органах саме з розвитку їхньої організаційної культури на основі таких принципів, як:

– людиноцентризм, коли відправною точкою є визначення потреб і мотивів працівників, а не встановлення їм планових показників (необхідно з'ясувати, що вони роблять і чого не роблять, що говорять і чого не говорять, що було зроблено і що не спрацювало);

– інкрементализм у вирішенні складних проблем, який сприяє поступовому запровадженню змін та інновацій (наприклад, удосконалення системи мотивації персоналу, підходів до його оцінювання, навчання і розвитку тощо замість спроби модернізувати систему організаційної культури шляхом запровадження однієї складної довгострокової зміни);

– формування проєктних команд експертів із різних сфер – гуманітарної, соціальної, економічної, юридичної, інформатики тощо (оптимальна кількість – 6–9 осіб), яким притаманні такі якості, як емпатія, інтегративне мислення, аналітичні здібності, оптимізм, здатність експериментувати та взаємодіяти, розвинута інтуїція, а також раціональність;

– ітеративність дизайн-процесів, чітке розмежування стадій визначення проблеми та її вирішення;

– орієнтація на пошук нових альтернативних рішень, принципово відмінних від тих, які не забезпечили вирішення наявних проблем (на ранніх стадіях їхня кількість є важливішою за якість);

– послідовне застосування дивергентного та конвергентного мислення;

– використання холістичного й експериментального підходів із метою врахування впливу зовнішніх і внутрішніх чинників та зниження ризиків уже на ранніх стадіях (важливою умовою реалізації цих підходів є толерування «швидких невдач» на ранніх етапах);

– орієнтація на досягнення SMART-цілей, оцінювання їх реалізації з урахуванням зворот-

ного зв'язку від цільової аудиторії (у даному разі – персоналу державного органу);

– створення спеціального середовища для зручної роботи мультидисциплінарної команди, її оснащення необхідними засобами;

– чітке дотримання часових обмежень, визначених для кожного етапу дизайн-процесу (особливо це важливо для збору інформації);

– розроблення максимально спрощених, але водночас змістовних прототипів (від ескізів та макетів до комп'ютерних програм) для швидкого тестування нових ідей та рішень.

Зазначені принципи свідчать, що методологія дизайн-мислення є широкою і гнучкою концепцією, інтегрує три основні складові частини: 1) спосіб мислення, який ґрунтується на людиноцентричному підході, поєднує дивергентне і конвергентне мислення; 2) реґламентований ітераційний процес вирішення проблеми через розроблення та тестування інноваційного рішення (рис. 1); 3) поєднання набору методів із різних дисциплін (менеджмент, маркетинг, соціологія, економіка, право, інформатика, психологія тощо).

На рис. 1 відображено схему процесу використання методології дизайн-мислення, яка у вирішенні проблеми низької ефективності системи навчання і розвитку персоналу (як важливої складової частини організаційної культури державного органу) передбачає виконання таких процедур.

На першому етапі необхідно з'ясувати, у чому полягає проблема, яка цільова аудито-

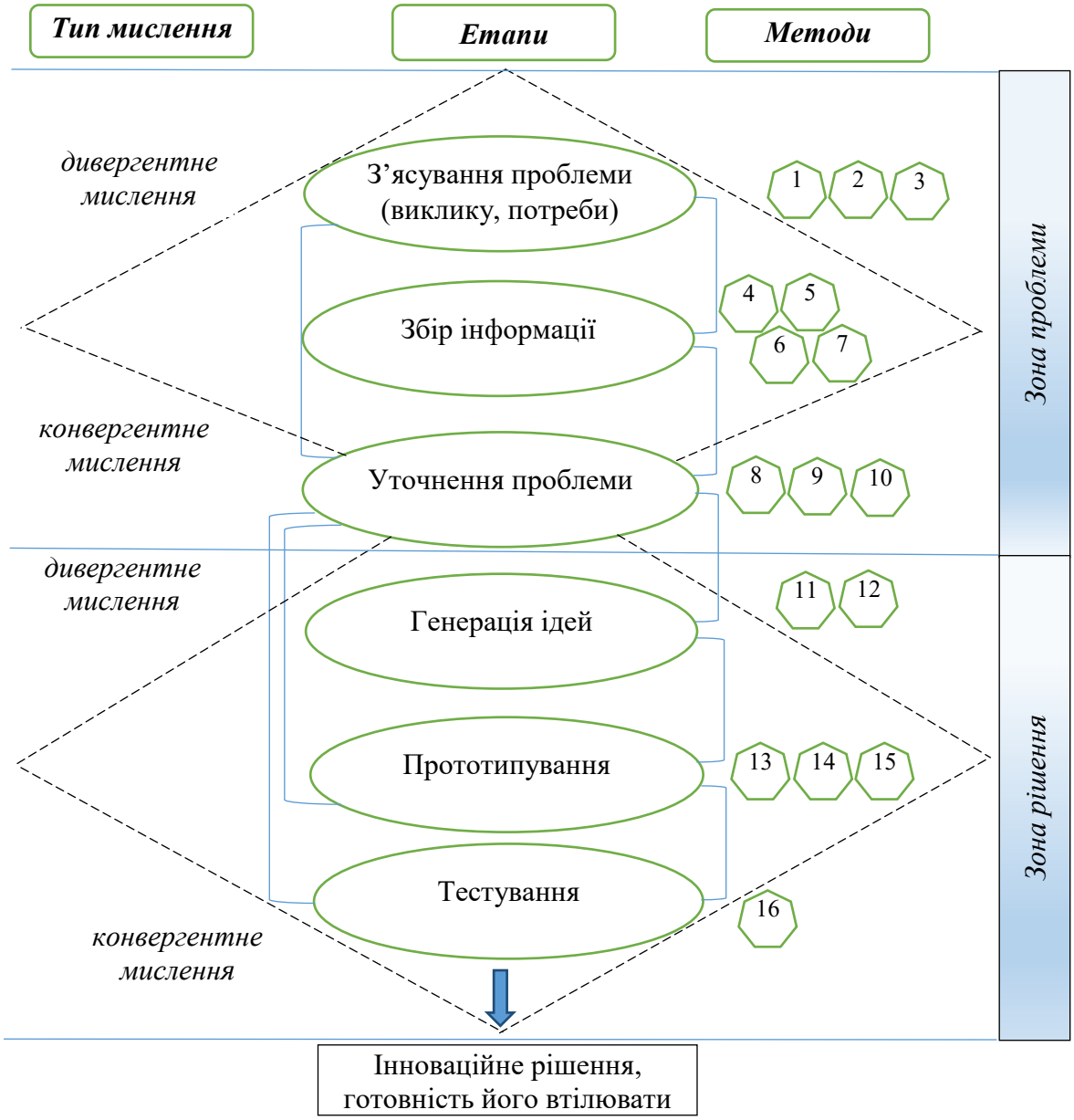


Рис. 1. Процес використання методології дизайн-мислення

рія (у розрізі категорій посад, досвіду роботи на державній службі, вікових категорій персоналу, структурних підрозділів чи функціоналу тощо), що необхідно для підвищення ефективності системи навчання і розвитку. Для вирішення цих завдань доцільно використати такі методи:

1) матрицю відомого й усвідомленого стосовно визначеної проблеми, яка складається із чотирьох частин: усвідомлені знання; неусвідомлені знання, які чомусь не використовуються; усвідомленні незнання з певних питань; неусвідомлені незнання – так звані «білі плями». Остання складова частина – це те, де починається дизайн-мислення [10, с. 15];

2) дерево проблем, яке дозволяє проаналізувати основні причинно-наслідкові зв'язки ситуації;

3) метод "5W" (Who? What? When? Where? and Why?) дозволяє заглибитись у проблему за допомогою відповідей на запитання: Хто має проблему? У чому суть проблеми? Коли виникла проблема? Де виникла проблема? Чому конкретна ситуація є проблемною? [10, с. 14]. Число 5 є умовним, запитань може бути значно більше.

На другому етапі проводиться збір інформації з використанням таких методів:

4) інтерв'ювання працівників з питань їхнього навчання і розвитку;

5) обстеження створених умов, середовища, вивчення організаційних реґламентів та інших документів;

6) складання «карти емпатії» працівників, яка допомагає проаналізувати, що вони думають і відчувають, бачать, чують, говорять і роблять, якими є їхні страхи, проблеми та цінності;

7) складання «карти подорожі» працівників стосовно їхнього навчання і розвитку, від виявлення потреб у навчанні до моменту впровадження набутих знань і вмінь у професійну діяльність.

На третьому етапі здійснюється уточнення проблеми на основі одержаної інформації, для систематизації якої використовуються такі методи:

8) сторітеллінг;

9) кластеризація інформації з розмежуванням релевантних і нерелевантних даних;

10) дискусія.

На четвертому етапі генерація ідей проводиться за принципом «кількість важливіша за якість». Основними методами цього етапу є такі:

11) мозковий штурм;

12) ранжування ідей за обраними критеріями.

На п'ятому етапі здійснюється візуалізація ідей шляхом розроблення максимально спрощених прототипів із використанням таких методів, як:

13) тривимірне моделювання;

14) рольова гра;

15) сторіборд (представлення сценарію у вигляді послідовних кадрів).

На шостому етапі відбувається тестування прототипів у послідовності, визначеній відповідно до їх ранжування з використанням методу:

16) експеримент.

Процес дизайн-мислення дуже рідко буває лінійним, адже можуть скластися ситуації, коли на етапі прототипування чи тестування з'ясовується, що не всі потреби працівників було ідентифіковано, або, наприклад, проблема, яку необхідно вирішувати насамперед, насправді полягає в низькій мотивації персоналу або неправильному визначенні освітніх потреб на підставі суб'єктивних оцінок результатів службової діяльності тощо.

Запропонований алгоритм використання методології дизайн-мислення у вирішенні проблеми низької ефективності системи навчання і розвитку персоналу державного органу було обговорено із працівниками Міністерства юстиції України під час проведення вебінарів із питань запровадження змін та управління персоналом (3–4 та 14–15 вересня 2020 р.). Після завершення навчання слухачам було запропоновано висловитись щодо доцільності запровадження методології дизайн-мислення для запровадження змін із використанням онлайн-опитувальника Mentimeter.

В опитуванні взяли участь 96 осіб (державні службовці, посади яких віднесено до категорій «Б» та «В»), з яких 79 осіб (82,3%) зазначили, що дизайн-мислення доцільно використовувати в органах влади, 17 осіб (17,7%) вагались та не змогли дати однозначної відповіді (адже дистанційний формат дозволяє лише ознайомитись із методологією та, на жаль, не сприяє опануванню її), але жоден із респондентів не дав негативної відповіді. Серед основних бар'єрів запровадження методології дизайн-мислення в державних органах респонденти відзначили такі, як бюрократія, низький рівень мотивації та готовності державних службовців до змін, відсутність лідерів та необхідних знань, брак часу, недостатність фінансування. Тому з метою реалізації пілотного україно-литовський проєкту «Розвиток компетентності працівників литовського та українського публічних секторів із використанням методології дизайн-мислення» Івано-Франківський національний тех-

нічних університет нафти і газу ініціює створення дизайн-лабораторії “LIDER” (Laboratory of Intellectual Development for Empowering Regions – Лабораторія інтелектуального розвитку для посилення спроможності регіонів) на базі Інституту гуманітарної підготовки та державного управління.

Висновки. На сучасному етапі реалізації системних реформ публічного управління у формуванні організаційної культури, сприятливої для розвитку людських ресурсів е державних органах, необхідно використовувати інструменти, які довели свою ефективність у закордонній практиці, – HR-брендинг, системи навчання і розвитку персоналу (зокрема, розвитку талантів), гнучкі умови роботи, програми добробуту працівників, гнучкі системи винагород тощо. Передовий іноземний досвід та результати опитування державних службовців Міністерства юстиції України свідчать, що в ухваленні рішення щодо адаптації цих інструментів доцільно використовувати методологію дизайн-мислення, яка є ефективною людиноцентричною соціальною технологією, орієнтованою на впровадження якісних змін шляхом підготовки та тестування інноваційних рішень на підставі комплексного вивчення потреб цільової аудиторії, а також формування готовності їх утілювати.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Handbook of research on organizational culture and diversity on the modern workforce / edited by B. Christiansen, H.C. Chandan. Hershey : Business Science Reference, 2017. 421 p.

2. Staack V., Cole B. Reinventing innovation: five findings to guide strategy through execution. PricewaterhouseCoopers innovation benchmark, 2017. URL: https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/innovation-benchmark-report.pdf.

3. Звіт за результатами опитування щодо булінгу на державній службі (березень – квітень 2019 р.). *НАДС :* офіційний сайт. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resourses/22.pdf.

4. Результати опитування працівників служб управління персоналом державних органів щодо виявлення потреб отримання методологічної допомоги з питань управління персоналом у державних органах (листопад 2018 р.). URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resourses/31.pdf.

5. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва / за заг. ред. Н. Щербак, Т. Журавля, В. Толкованова. Київ : Фенікс, 2018. 156 с.

6. Орлів М., Онищук С. Менеджмент людських ресурсів : конспект лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2020. 140 с.

7. Нові системи винагород 2018 / ТОВ «Делойт і Туш». URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/human-capital/Deloitte-Global-Human-Capital-Trends-2018-Statistics-by-Ukraine-3.pdf.

8. Designing work cultures for the human era : The 2018 SHRM. *Globoforce employee recognition report.* URL: http://go.globoforce.com/rs/862-JIQ-698/images/SHRM2017_GloboforceEmployeeRecognitionReportFinal.pdf?_ga=2.124440207.402124214.1584785526- 684513056. 1584785526.

9. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-sistemi-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-i270520-622.

10. Müller-Roterberg C. Handbook of design thinking : Tips & tools for how to design thinking. Amazon Digital Services LLC – Kdp Print Us, 2018. 228 p.

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ: ВЗАЄМОВПЛИВ

DECENTRALIZATION IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION: MUTUAL INFLUENCE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.15

Балінський В.В.
аспірант кафедри державної служби
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

У статті теоретично узагальнено вплив процесів діджиталізації на перебіг реформи децентралізації в Україні. У процесі вивчення наукових джерел, аналізу та систематизації отриманих даних вдалось визначити основні аспекти взаємовпливу цих процесів, наявні в цій сфері проблеми, надати низку рекомендацій стосовно їх потенційного вирішення.
У процесі дослідження даної теми було визначено, що процес діджиталізації може зумовити значне посилення результатів реформи децентралізації влади, скоротити наявний розрив у процесі комунікації між центральною владою й об'єднаними територіальними громадами завдяки впровадженню новітніх технологій у сфері надання адміністративних послуг, стимулювати інноваційний і економічний розвиток регіонів, привернувши увагу бізнесу та потенційних інвесторів.
Проте технічний розвиток, у свою чергу, стикається з низкою труднощів. Крім недостатньої фінансової та технічної бази, особливої уваги потребує питання кадрового забезпечення. Ефективне впровадження діджиталізації зумовлює необхідність розвитку нових компетенцій, які нині, на жаль, наявні лише в малого відсотка фахівців.
Отже, нині ми можемо говорити про наявність значних перспектив для розвитку регіонів, місцевого самоврядування та розвантаження центральних органів влади, що можливе за умови корегування низки недоліків сучасної системи.
Це обґрунтовує актуальність наукового дослідження даної тематики та розроблення детальної стратегії забезпечення необхідних умов для ефективного перебігу процесів діджиталізації, отже, успішного та результативного завершення реформи децентралізації влади. Розвиток регіонів сьогодні є одним із ключових питань для України, адже саме це, у перспективі, має стати основою для зростання економічного й інноваційного потенціалу держави, що є важливим чинником «безболісного» завершення процесу євроінтеграції та підвищення конкурентоспроможності країни на міжнародному рівні. Особливо актуалізується дане питання в контексті місцевих виборів 2020 року, які можуть стати каталізатором ґрунтовних змін на місцевому рівні.
Ключові слова: *децентралізація, діджиталізація, місцеве самоврядування, державне управління, адміністративні послуги, технології.*

The article theoretically summarizes the impact of digitalization processes on the course of decentralization reform in Ukraine. In the process of studying scientific sources, analysis and systematization of the obtained data it was possible to identify the main aspects of the interaction of these processes, the existing problems in this area and provide a number of recommendations for their potential solution.
The study identified that the digitalization process could significantly strengthen the results of decentralization reform, reducing the existing gap in communication between the central government and OTG, through the introduction of new technologies in the provision of administrative services, and stimulate innovation and economic development of regions, attracting the attention of business and potential investors.
However, technical development, in turn, faces a number of difficulties. In addition to the insufficient financial and technical base, the issue of staffing needs special attention. Effective implementation of digitalization necessitates the development of new competencies, which, unfortunately, are currently available to only a small percentage of professionals.
So, today we can talk about the presence of significant prospects for regional development, local self-government and the unloading of central government, which is possible provided that a number of shortcomings of the existing system are corrected.
In turn, this justifies the relevance of scientific research on this topic and the development of a detailed strategy to ensure the necessary conditions for the effective process of digitalization and, accordingly, the successful and effective completion of the decentralization reform. Today, the development of the regions is one of the key issues for Ukraine, because in the long run it should become the basis for the growth of economic and innovation potential of the state, which is an important factor in "painless" completion of European integration and international competitiveness. This issue is especially relevant in the context of the 2020 local elections, which can become a catalyst for fundamental changes at the local level.
Key words: *decentralization, digitalization, local self-government, public administration, administrative services, technologies.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Нині реформа децентралізації є однією з найбільш успішних та масштабних в Україні, проте ефективний та самостійний розвиток регіонів просто неможливий без цифровізації та використання новітніх технологій, що в нашій країні ускладнюється скудністю фінансово-ресурсного забезпечення та кадровою кризою місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем децентралізації та місцевого самоврядування присвячено праці низки вітчизняних та закордонних учених. Серед них варто зазначити роботи Н. Камінської «Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз», С. Серьогіної «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади», А. Ткачука «Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство», П. Чорнописького «Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект».

Процес діджиталізації досліджено в роботах: «Модернізація публічних фінансів України в умовах діджиталізації» З. Варналій, «Діджиталізація як сучасний механізм управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади» С. Дяченко, «Диджитализация: понятие, предпосылки возникновения и сферы применения» К. Куприн, “Against the Smart City” А. Грінфілд.

Нормативну базу статті становлять: Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», «Про добровільне об’єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», Конституція України.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Здійснено аналіз взаємовпливу процесів децентралізації та діджиталізації, досліджено закордонний досвід і український контекст.

Мета статті. Продемонструвати співвідношення процесів децентралізації та діджиталізації, акцентувати увагу на проблемах у цій сфері та потенційних можливостях їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації, розпочата 1 квітня 2014 р. із затвердження урядом Концепції реформи децентралізації, активувала зміни не лише в адміністративно-територіальному устрої держави, але й у складі наявних локальних еліт. Так, разом із новоутвореними об’єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ), центрами надання адміністративних послуг та електронним документообігом постала необхідність у відповідній підготовці кадрів, яка б відповідала тенденціям сучасних процесів децентралізації та діджиталізації.

Що стосується взаємозв’язку вищезгаданих процесів, то тут варто виходити з їх визначень та мети. Так, під децентралізацією ми розуміємо процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування. [14, с. 25]

Мета реформи децентралізації полягає в наближенні влади до громадян та залученні їх до управління державними справами, для чого необхідними умовами є передача владних повноважень органам місцевого самоврядування, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав, поступове розширення прав територіальних громад, передача більшого обсягу повноважень від центру регіонам та громадам, побудова громадянського суспільства в Україні, модернізація наявних та поява й розвиток нових демократичних інституцій, що здатні ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг. Отже, результат децентралізації – формування якісного самоврядування та розширення самостійності органів місцевого самоврядування.

Для визначення поняття місцевого самоврядування варто звернутись до офіційних документів, а саме Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування визначається ст. 140 Конституції України як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [9].

Конституцією України закріплюється принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування відповідно до ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування. Це означає, що Україна визнає повну самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [3]. Основною функцією місцевого самоврядування в Україні є забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільно-державних справ.

Децентралізація покликана забезпечити гарантування безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Що дозволить підвищити соціально-економічну та політичну активність людини за місцем проживання і сформувати розвинене громадянське суспільство [12, с. 42–43].

Проте такі зміни неможливі без кваліфікованих кадрів, які зможуть їх утілити, та відповідного технічного і технологічного забезпечення. Саме тому особливо актуальним в

цьому контексті виступає процес діджиталізації (цифровізації, цифрової трансформації), який активно намагається впроваджувати наш уряд.

Що ж ми розуміємо під поняттям «діджиталізація» сьогодні? «Процеси діджиталізації створюють безліч переваг, полегшують досягнення цілей та зміцнюють економічну та фінансову безпеку всіх суб'єктів. Але водночас потрібно регулювати та контролювати загрози, які виникають з новими можливостями», – так стверджує вчений С. Варналій [1, с. 328–329].

На думку К. Купріної та Д. Хазанової, «діджиталізація – це способи надання будь-якому різновиду інформації цифрової форми» [15, с. 259]. А. Грінфілд визначає її як процес, що проявляє себе як окрема форма демократії, спосіб активізації соціального капіталу громади, виразу громадської позиції та громадської думки для вирішення наявних потреб територіального розвитку [16].

Діджиталізація нині стала одним із найбільш ефективних чинників зменшення розриву між доступом до можливостей сучасного села та міста. Так, в умовах тотальної урбанізації та «відсталості» усіх наявних у селах та селищах сервісів децентралізація та діджиталізація створюють чудову основу для відродження сільської місцевості і, у перспективі, аграрної сфери України. Згодом ми можемо говорити про перспективу економічного розвитку сільських територій, часткове вирішення проблеми старіння сільського населення та перенаселення міст завдяки активній деурбанізації. Однак для цього необхідно забезпечити ефективну реалізацію реформ та подальшу їх підтримку, що неможливо зробити за відсутності кваліфікованих кадрів.

Зараз із кожним днем усе більше виявляється необхідність у наповненні органів місцевого самоврядування та місцевої влади людьми менеджерського типу, які мали б відповідні навички та могли ефективно працювати з оновленим інструментарієм, який пропонує діджиталізація. Одним із «лакмусових папірців» успішності децентралізації є доступність державних послуг для жителів ОТГ. Отже, упровадження електронного надання більшості державних послуг, яке сформувалось і зараз розвивається в рамках діджиталізації, прямо впливає на підвищення якості реформи децентралізації.

Основною проблемою тут виступає кадрове питання, адже така комбінація реформи та технічного прогресу зумовлює необхідність наявності низки компетенцій: професіоналізму, гнучкості, мобільності, освіченості, технічної грамотності, спроможності працювати з електронними документами та послугами, спеціалізованих знань. Наявна і до цього в українському місцевому самоврядуванні кадрова криза нині відчувається ще гостріше. Проте сьогодні існує позитивна тенденція перетікання кадрів з інших сфер, що допомагає забезпечити подальшу реалізацію запущених процесів.

Проте нестача кадрів – не єдине проблемне питання на даному етапі реформи децентралізації влади. Викликом став сам масштаб реформи, яка вимагає злагоджених та ефективних дій одразу декількох міністерств: Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я тощо. Також значним проблемним чинником тут стала недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює дане питання.

Законодавча база, яка регулює діяльність місцевого самоврядування в Україні, є досить обширною, до неї входять: Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», ухвалений у першому читанні проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Закон України «Про засади державної регіональної політики». Проте подекуди все ще наявні нечіткі формулювання, які призводять до виникнення конфліктів між суб'єктами місцевого самоврядування в містах (наприклад, через ухвалення ними різних за змістом рішень). Такі конфлікти призводять до недостатнього або викривленого представлення інтересів жителів громади та їх неповної реалізації. В умовах децентралізації така ситуація є загрозою для успіху реформи.

Нині ми можемо говорити про активну роботу над вдосконаленням законодавчої бази, так, було розроблено низку законопроєктів, що регулюють перехід державних земельних ділянок у розпорядження місцевого самоврядування. На особливу увагу заслуговують: Закон № 562–IX від 16 квітня

2020 р., який уповноважив Кабінет Міністрів України визначати адмінцентри і території громад на основі перспективних планів і підготувати законопроєкти щодо районів [4], та Закон «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [7] № 554–IX від 13 квітня 2020 р., який покликаний ефективізувати процес управління ресурсами на рівні місцевого самоврядування через створення інфраструктури геопросторових даних, дасть можливість об'єднати інформацію про різні об'єкти інфраструктури, мережі комунікацій та бази даних в одному місці у стандартизованому форматі.

Усі ці пропозиції та зміни мають за мету скорочення «розриву» між центром та периферією – центральними органами влади та керівництвом ОТГ. Це, у свою чергу, дозволить спростити процес упровадження змін на місцях, підвищить ефективність роботи місцевого самоврядування та дозволить швидше розвивати регіони. Отже, громада стає більш незалежною від дій владної верхівки держави і може впроваджувати власну стратегію розвитку. Зазначені чинники є основою для сталого економічного розвитку регіонів, отже, держави загалом.

Наприклад, у держав із найбільш стійкими економіками (Швеція, Норвегія, Данія, Швейцарія, Німеччина й інші) можна визначити такі спільні риси:

1) чіткий розподіл ресурсів між державною, регіональною та місцевою владою;

2) чіткий розподіл повноважень між державною, регіональною та місцевою владою;

3) стимулювання розвитку бізнесу для забезпечення фінансової незалежності громад через отримання ними відсотка від податку на прибуток фізичних та юридичних осіб, які зареєстровані та працюють на їхній території;

4) управлінська та фінансова самостійність місцевого самоврядування [10].

Прикладом реалізації таких принципів у практиці інших держав можуть стати: онлайн курси для фермерів від Міністерства сільського господарства Австрії, онлайн- та офлайн-курси застосування інструментів цифрової економіки в Дордоні (французький регіон Нова Аквітанія), залучення інвестиції завдяки створенню діджитал-хабів у різних європейських містах та містечках (що дозволяє залучити інвестиції навіть до найменших та найвіддаленіших населених пунктів) тощо.

Що стосується України, то забезпечення зазначених вище чинників можливе лише за умови попереднього цифрового розвитку територій, що спростить їхню комунікацію із центром та дозволить населенню отримати безперебійний та швидкий доступ до державних послуг. У цьому напрямі вже сьогодні маємо перші успіхи, прикладами є: проєкт "Dosvit" – платформа для створення сайтів під потреби громади, проєкт «Цифрова громада», який допомагає громадам підвищити свою ефективність щодо обліку й управління активами, проєкт «Е-рішення для громад», що дозволяє громадам-переможницям упроваджувати необхідні IT-інструменти, та інші. Так, у рамках програми "U-LEAD з Європою» планується здійснення тотального реформування адмінпослуг, що включатиме: дерегуляцію, діджиталізацію, передачу повноважень місцевим органам самоврядування, створення ЦНАПів та впорядкування оплати адмінпослуг. Це дає нам можливість говорити про активний перебіг процесів діджиталізації, успішну їх інтеграцію в реформу децентралізації влади в Україні та подальшу перспективу їх спільного розвитку.

Звісно, у цьому процесі також є перешкоди, серед яких:

– недосконалість законодавчого забезпечення даних процесів;

– недостатність технічного та фінансового забезпечення регіонів;

– корупція й опір із боку місцевої влади;

– кадрова криза місцевого самоврядування.

Усе вищезгадане дозволяє нам дійти висновку про наявність переліку необхідних чинників, які мають бути забезпечені для реалізації ефективного розвитку громад, як-от:

– підготовка нової генерації кваліфікованих кадрів – поява нових повноважень передбачає зростання попиту на нові компетенції, саме тому активне навчання представників місцевого самоврядування та жителів ОТГ нових навичок, освоєння ними новітніх технологій має стати першочерговим завданням у процесі подальшого впровадження реформи децентралізації;

– просвітницька робота з місцевою владою та громадою загалом – донесення до них інформації про їхні нові можливості, проведення тренінгів для освоєння ними інструментарію, який пропонує децентралізація, мотивація до дій та розвитку – це все має стати обов'язковим етапом для закріплення та покращення результатів реформи, адже прямо вплине на показник її ефективності;

– реформування процесів надання адміністративних послуг і ухвалення управлінських рішень із використанням тенденцій діджиталізації для зменшення наявних негативних аспектів та побудови прозорої моделі відносин влади із громадами;

– підвищення рівня політичної культури українців завдяки залученню більшої кількості громадян до процесів вироблення й ухвалення рішень, керування громадою, розвиток кадрового потенціалу та, як наслідок, формування нової політичної еліти з необхідними знаннями та навичками.

Також, з огляду на те, що жителі територіальних громад, які сплачують податки, повинні мати важелі контролю за їх використанням, на окрему увагу заслуговує розвиток системи місцевих фінансів. Процес формування місцевого бюджету відбувається за участю виконавчих органів, які контролюють розроблення кошторису витрат та прогнозування доходної частини бюджету, та представницьких органів, які забезпечують затвердження місцевого бюджету [2, с. 127]. Звісно, місцевий бюджет має відповідати потребам громади, реалізувати суспільні запити, що висуваються населенням. Але це не завжди так, із чого постають питання:

1. Утворенням спроможних територіальних громад.

2. Доступ ОТГ до процесу перерозподілу фінансових ресурсів:

2.1. Закупівлі;

2.2. Планування бюджету;

2.3. Контроль бюджету [2, с. 127].

Нині в Україні існує ціла низка інструментів для підвищення рівня прозорості перерозподілу фінансів, серед яких ProZorro, DoZorro, E-data, хоч останні платформи і дають громаді доступ лише до інформацію про виконання місцевого бюджету та проведення закупівель, фактично, вони надають інформацію лише про кількісні показники й абсолютно не відображають якісні.

Отже, ми можемо зробити висновок про недостатню реалізацію механізму діджиталізації у процесі управління місцевими фінансами, що є перешкодою для ефективної реалізації реформи децентралізації влади в Україні.

Про таку закономірність говорить і С. Дяченко, який стверджує: «Існуючі на сьогодні програмні можливості діджиталізації як механізму управління місцевими фінансами потребують значного розширення з метою більш ефективного виконання відповідних завдань у частині громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. Діджиталізація у сфері місцевих фінансів демонструє необхідність запровадження важливого тренду – переходу від громадського контролю до громадської ініціативи» [2, с. 130–131].

Отже, опрацьована тема є вкрай актуальною для України. Передусім через необхідність розвитку такої системи місцевого самоврядування, яка дозволить ефективно вирішувати питання місцевого значення, розвантажити центральну владу та забезпечити гідний рівень життя для жителів громад, їхній реальний вплив на ухвалення рішень, що стосуються території їхнього проживання. Чудовою і своєчасною можливістю для реалізації зазначених вище завдань стала реформа децентралізації. За відповідного, ефективного та швидкого подальшого впровадження даної реформи, з урахуванням усіх загроз та рекомендацій, Україна може отримати систему місцевого самоврядування, яка справді працюватиме, сильне громадянське суспільство та заможні територіальні громади.

Зараз система місцевого самоврядування в Україні перебуває не у кращому стані, вона ще не цілком відновилась після тривалого періоду обмеження повноважень і диктату центральної влади. Проте активний перебіг процесу діджиталізації та реформи децентралізації, підвищення активності громадянського суспільства, зростання кількості місцевих ініціатив та згуртування громад, які спостерігаються в Україні протягом останніх років, створюють чудові умови для подальшого розвитку місцевого самоврядування і перетворення його на потужного політичного суб'єкта. Згадані вище зміни можуть справді підвищити ефективність функціонування всієї системи місцевого самоврядування в Україні.

Висновки. На основі викладеного вище матеріалу ми можемо дійти висновку, що на сучасному етапі впровадження реформи децентралізації має йти нерозривно із процесами діджиталізації на всіх рівнях та в усіх сферах. Основними проблемами, які потребують нагального вирішення, виступають:

– кадрова криза місцевого самоврядування і необхідність перекваліфікації старих кадрів відповідно до нових компетенцій;

– удосконалення системи надання адміністративних послуг та цифровізація більшості цих процесів для створення ефективної взаємодії між ОТГ і центральною владою, розвиток громадської ініціативи в питанні реалізації місцевих фінансів;

– недосконалість законодавчого забезпечення процесів діджиталізації в контексті децентралізації, необхідність розширення чинної законодавчої бази;

– недостатність технічного та фінансового забезпечення регіонів через невміння місцевої влади реалізовувати потенціал ОТГ та інтегрувати у свою діяльність новітні технології;

– корупція й опір із боку місцевої влади, що гальмують процеси розвитку на всіх рівнях.

Усі наведені вище позиції мають бути враховані для ефективного завершення реформи децентралізації, щоб у результаті ми отримали не лише новий адміністративно-територіальний устрій та перерозподіл повноважень, але і сильні громади з відповідними кадрами, інструментами та можливостями для реалізації їхнього потенціалу. А це просто неможливо без відходу від застарілих «схем» та в разі ігнорування новітніх технологій. Нині Україна переживає справжній розквіт діджиталізації, проте ще багато необхідно зробити, щоб наша система місцевого самоврядування стала потужною, незалежною та сучасною, а регіони стали стрімко розвиватись.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Варналій З. Модернізація публічних фінансів України в умовах діджиталізації. *Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки:* збірник тез Податкового конгресу, м. Ірпінь, 12 грудня 2019 р. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С. 328–329

2. Дяченко С. Діджиталізація як сучасний механізм управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади. *Інвестиції : практика та досвід*. С. 126–131. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/15-16_2020/23.pdf.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 3 квітня 2015 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 16.04.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

7. Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 13.04.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20.

8. Камінська Н. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ : КНТ, 2010. 230 с.

9. Конституція України від 21 лютого 2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3.

10. Децентралізація : офіційний портал. URL: https://decentralization.gov.ua/news/2917.

11. Проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

12. Серьогіна С. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право :* вісник. Додаток до журналу «Право України». Київ : Ін Юре, 2015. 43 с. С. 42–43.

13. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. *Законодавство : навчальний модуль.* Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. URL: http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Miscevesamovryaduvannya.pdf.

14. Чорнописький П. Децентралізація влади в Україні : конституційно-правовий аспект. Харків, 2018. 235 с.

15. Куприна К. Диджитализация : понятие, предпосылки возникновения и сферы применения. *Вестник научных конференций. Качество информационных услуг :* по материалам Международной научно-практической конференции, 31 мая 2016 г., Тамбов. 2016. № 5–5 (9). С. 259–262.

16. Greenfield A. Against the Smart City. London : Verso, 2013. 147 p.

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSMENT OF THE CAPACITY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

УДК 352
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.16

Омельчук О.І.
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті розглянуто теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні, здійснено моніторинг варіативних можливостей визначення рівня спроможності громад, окреслено дискусійні питання та розроблено методичні підходи, які враховують інноваційні, стратегічні компетенції громад. Здійснено огляд та проаналізовано актуальні практики оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні.
Досліджено практику застосування індикаторів ефективності в різних сферах реалізації місцевого самоврядування, обґрунтовано доцільність їх застосування у процесі оцінювання спроможності громад.
Визначено оптимальні ключові індикатори спроможності громад із метою визначення достатності рівня розвитку об'єднаних територіальних громад, обґрунтованості й ефективності стратегічних управлінських рішень та можливостей зростання рівня якості життя жителів громад.
Найважливішими й оптимальними індикаторами спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні визначено індикатори організаційних метрик (organizational metrics) (динаміка зростання/скорочення населення та середня тривалість життя жителя громади) та фінансових показників (financial metrics) (індекс податкоспроможності, відношення базової дотації до власних доходів). Також у статті обґрунтовано два варіанти шкали якісної оцінки рівня спроможності об'єднаних територіальних громад, як-от: трирівнева шкала (громада високої спроможності / задовільної спроможності / критичної неспроможності) та чотирирівнева (громада високого, середнього, низького та критичного рівнів).
За результатами здійсненого аналізу запропоновано варіант корекції спроможності – реагування уряду на негативні результати оцінювання критично неспроможних громад – рекомендації щодо впровадження заходів антикризового управління, спрямованих на відновлення / зміцнення потенціалу критично неспроможних об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: *спроможність об'єднаної територіальної громади, методи оцінки спроможності, критерії, ключові індикатори, індикатори спроможності громади.*

The article considers theoretical, methodological and practical aspects of assessing the capacity of united territorial communities (hereinafter – OTG) in Ukraine, monitors the various opportunities to determine the level of community capacity, outlines issues and develops methodological approaches that take into account innovative, strategic competencies of communities. The review and analysis of current practices of OTG capacity assessment in modern Ukraine are carried out.
The practice of application of performance indicators in various spheres of local self-government implementation is investigated and the expediency of their application in the process of community capacity assessment is substantiated.
Optimal key indicators of community capacity have been identified in order to determine the adequacy of the level of OTG development, the validity and effectiveness of strategic management decisions and opportunities to increase the quality of life of community residents.
The most important and optimal indicators of OTG capacity in Ukraine are indicators of organizational metrics (dynamics of population growth / reduction and average life expectancy of a community resident) and financial indicators (financial metrics index (tax capacity index, ratio of basic subsidy to own income). Also, the article substantiates two variants of the scale of qualitative assessment of the level of OTG capacity: three-level scale (community of high capacity / satisfactory capacity / critical failure) and four-level (community of high, medium, low and critical level).
Based on the results of the analysis, the Government's response to the negative results of the assessment of critically incapable communities is proposed – recommendations for the implementation of anti-crisis management measures aimed at restoring / strengthening the capacity of critically incapable OTG.

Key words: *capacity of united territorial community, methods of capacity assessment, criteria, key indicators, indicators of community capacity.*

Постановка проблеми. 12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України ухвалив 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій 1 469 громад [12]. Отже, процес формування об'єднаних громад Україні перебуває на фінальному етапі. Результатом реформи децентралізації стало отримання новоствореними об'єднаними громадами більших повноважень, ресурсів, отже, і відповідальності [13]. Також із рівнем відповідальності зріс рівень конкуренції між громадами, з огляду на їхнє господарювання та рівень надання послуг жителям громад. Тож, для забезпечення успішності й ефективності громади оцінювання її спроможності, отже, конкурентоспроможності щодо інших громад, уважаємо об'єктивною необхідністю. На підставі стислого аналізу потенційних моделей оцінювання вбачається, що індикатори спроможності – це загальні цифрові значення, які варто визначити з метою порівняння бажаних результатів активності громади

з наявними, допомогти спрогнозувати розвиток громади, у рамках упровадження нею діяльності в різних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні неодноразово робились спроби запровадити систему оцінювання стану розвитку територій. Потреба здійснювати оцінювання розвитку регіонів на законодавчому рівні була обґрунтована ще у 2000 р. – у постанові Кабінету Міністрів України «Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів» [9]. У Методиці було здійснено спробу обґрунтувати потребу застосування «показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці».

Пізніше, у 2009 р. у постанові Кабінету Міністрів України «Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів» було визначено механізм проведення оцінки і порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів, районів, міст [10].

Спроможність громад у теоретико-прикладному аспекті розглядалась багатьма українськими науковцями. Наприклад, науковцем О. Ольшанським було визначено зміст категорії «потенціал території», запропоновано тлумачити ресурсне забезпечення спроможності громади як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади [7, с. 220–225]. Науковець Л. Голинська в дослідженні питання спроможності громад обґрунтовує потребу оцінювання фінансової спроможності громад [2, с. 98–104].

Важливі дослідження питання оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад та визначення критеріїв здійснюються нині в рамках міжнародних проєктів. Особливістю діяльності таких проєктів є те, що їх експерти впроваджують практичні публічні обговорення, а їхні тематичні публікації, що публікуються, серед іншого, і в соціальних мережах, залучають до обговорення та розуміння проблематики найважливішу аудиторію – жителів українських громад. Так, дослідження питання критеріїв спроможності громад здійснюється експертами швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» [16].

На заключному етапі формування об'єднаних територіальних громад особливо актуально законодавчо закріпити нові ключові критерії й індикатори їхньої спроможності. З огляду на це дискусійною залишається думка одного із провідних європейських експертів – Цезарі Трутковські, голови правління Фонду розвитку місцевої демократії (Польща), висловлена під час дискусії в Українському кризовому медіацентрі, організованої Програмою USAID DOBRE: «Для визначення критеріїв спроможності громади важливо визначитися, яка головна мета реформи з децентралізації в Україні: досягти економічного зростання, посилення демократії чи якості послуг на місцевому рівні» [14]. Адже, уважаємо, що всі визначені цілі є важливими та не взаємовиключними. Під час визначення критеріїв та індикаторів спроможності громади важливо усвідомлювати, що основною ціллю процесу децентралізації є посилення спроможності громад. Складники ж спроможності: і економічне зростання, і посилення демократії, і покращення якостей послуг на місцевому рівні. Тож, усі ці складники і мають становити основу для нових індикаторів спроможності громад, потреба дослідження та формування яких є особливо актуальною нині.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Крім процесу оцінювання, не менш важливим аспектом є і визначення подальшого сценарію дій держави (дій уряду) щодо тих громад, які за результатами оцінювання будуть визнані неспроможними. На жаль, це питання досі не вирішено на законодавчому рівні, а також є малодослідженим. Надзвичайно важливо визначити, які наслідки матимуть результати оцінювання, адже саме держава насамперед зацікавлена в оптимізації потенціалу всіх громад в Україні, і саме держава може гарантувати заходи підтримки тим громадам, які опинились у становищі неспроможних. Під час розгляду цієї не вирішеної раніше частини загальної проблеми оцінювання варто зосередити увагу не лише на варіантах алгоритмів можливої підтримки, а й на причинах негативного статусу неспроможних громад. Адже часто це не лише несприятливі географічні, економічні умови тощо, а й особливі недоліки урядування, як-от відсутність довгострокового стратегічного планування розвитку, закритість та безвідповідальність влади, пасивність громади та місцевого бізнесу тощо. Тож, очевидно, що заходи з корекції спроможності й алгоритми підтримки неспроможних громад мають відповідати об'єктивним причинам неспроможності та запобігати їй, усувати її.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних та практичних аспектів оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні, здійснення моніторингу варіативних можливостей визначення спроможності громад, окреслення дис-

кусійних питань та розроблення методичних підходів, які враховують інноваційні, стратегічні компетенції громад.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [8]. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), спроможна громада – здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [11].

Цікавим є досвід вимірювання «спроможності країни» – у країнах із ринковою економікою за рекомендацією Організації Об'єднаних Націй використовується агрегований показник досягнутого рівня і якості життя – індекс людського розвитку. Такий індекс включає такі індикатори, як: справжній ВВП на душу населення, середня тривалість життя, рівень освіченості населення, рівень безробіття і рівень бідності. Індекс є інтегральним показником сталого розвитку, ним визначається рейтинг країни у світі. З огляду на важливість вимірювання таких показників, як, наприклад, тривалість життя, частка валового продукту, що виробляється на конкретній території, пропонуємо використовувати деякі показники й у вимірюванні спроможності конкретних ОТГ.

Відповідно до п. 7 Методики [12], оцінка рівня спроможності громади нині проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади. Критеріями оцінки рівня спроможності, відповідно до Методики, є [12]:

– чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;

– чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;

– площа території спроможної територіальної громади;

– індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;

– частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Оціночний рівень спроможності територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки та становить:

– низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;

– середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;

– високий рівень спроможності – від 3,9 до 5.

Водночас кількість спроможних територіальних громад із низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% загальної кількості спроможних територіальних громад Автономної Республіки Крим, відповідної області.

Протягом 2019 р. об'єднані територіальні громади здійснювали аналіз своєї діяльності за трьома основними блоками, як-от: фінансова самодостатність (доходи бюджету ОТГ на одну особу наявного населення; капітальні видатки ОТГ; питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ; рівень ротаційності бюджетів), економічна ефективність (обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати ПДФО на одну особу наявного населення; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від плати за землю; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати акцизного податку; обсяг надходжень до бюджету ОТГ від сплати податку на нерухоме майно; наявність в ОТГ посади інспектора праці; обсяг освоєних коштів інфраструктурної субвенції; участь у програмі U-LEAD з Європою з розбудови мережі ЦНАП; наявність/відсутність Стратегії розвитку ОТГ); якість і доступність публічних послуг (кількість лікарів загальної практики – сімейних лікарів на 1 000 осіб наявного населення на кінець року).

Використання конкретних показників/індикаторів ефективності в місцевому самоврядуванні запозичене з бізнесового середовища, де відстежувати ефективність підприємств та конкурентні переваги бізнесу завжди було ключовим завданням управління. Сучасному українському місцевому управлінню притаманні такі риси, як: децентралізація управління, демократизація політичних процесів на місцевому рівні, конкурентність громад, умов проживання в них, рівня якості надання послуг населенню. Тож, логічно, що принципи й індикатори, що застосовуються в системах вільної економічної конкуренції, можуть трансформуватись і в систему місцевого управління. Нині в українському місцевому самоврядуванні вже використовуються індикатори ефективності. Наприклад, під час здійснення стратегічного

планування свого розвитку громади визначають індикатори ефективності, які сприяють усвідомленню стратегічних цілей: що має бути виконане чи досягнуто за певний період часу. Такі індикатори є частиною стратегії розвитку громади, наприклад у Києві, Львові, Вінниці й інших, переважно великих містах. Використання індикаторів ефективності здійснюється нині і в деяких виконавчих комітетах міських радах, як, наприклад, у Маріуполі. Так, індикатори ефективності визначаються на рівні організаційних підрозділів та посадових осіб апарату ради.

Оцінку фінансової спроможності ОТГ Т. Куценко та Я. Сіренко [5, с. 144–145] пропонують проводити за такими етапами аналізу: аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету ОТГ; аналіз практичних проблем бюджетування на рівні ОТГ; оцінка використання бюджетних коштів; аналіз боргоспроможності бюджету ОТГ, зокрема місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу; аналіз використання цільових бюджетних та позабюджетних фондів, зокрема соціального спрямування; оцінка можливостей для формування власних фінансових ресурсів для залучення альтернативних джерел доходів [17].

З огляду на те, що у 2020 р. всі об'єднані територіальні громади (1 469 громад) формально вже створені, одним із першочергових завдань уряду та Верховної Ради України є впровадження нового інструменту оцінювання спроможності створених ОТГ, прогнозування розвитку всіх ОТГ та підтримка малоспроможних / неспроможних.

Ефективність процесу оцінювання спроможності розвитку громади залежить насамперед від вибору конкретних індикаторів, за якими буде здійснюватися оцінювання [6, с. 141–147].

Індикатори спроможності – це загальні цифрові значення, які покликані допомогти нам порівняти бажані результати з наявними в рамках упровадження певної діяльності.

Індикатори дозволяють відповісти на питання: Чи всі ОТГ є спроможними? Як це вимірювати? Що рекомендувати неспроможним?

Індикатори повинні бути:

– чіткими;
– доцільними;
– вимірні в числах або відсотках.

Тлумачення індикаторів має бути доступним і легким. А також має бути передбачена можливість періодичності їх визначення.

Оцінювання за індикаторами дає можливість визначити ключові позиції високої спроможності / задовільної спроможності / критичної неспроможності громади – трирівнева шкала розвитку. Також однією із пропозицій щодо шкали якісної оцінки рівня розвитку ОТГ українськими науковцями пропонується визначати чотири рівні розвитку (високий, середній, низький та критичний). Кожному із цих рівнів з урахуванням рівномірного групування сукупності відповідає свій означений діапазон зміни інтегральної оцінки, а ОТГ, що потрапили у відповідний діапазон, має бути присвоєно певну класифікаційну групу. Результати комплексного оцінювання розвитку ОТГ дозволяють у подальшому ранжувати ОТГ за рівнем соціально-економічного розвитку, визначати середній показник інтегрованої оцінки, який може слугувати підставою для оцінювання рівня депресивності територіальної соціально-економічної системи та необхідності підтримки з боку держави [3, с. 48].

З огляду на здійснений аналіз показників спроможності, які нині визначені Методикою, пропонуємо огляд таких, на нашу думку, найважливіших і оптимальних ключових індикаторів спроможності ОТГ, що враховують значення важливих динамічних змін:

1. Організаційні метрики (organizational metrics):

1.1. Динаміка зростання/скорочення населення.

1.2. Середня тривалість життя жителя громади.

2. Фінансові показники (financial metrics):

2.1. Індекс податкоспроможності.

2.2. Відношення базової дотації до частки власних доходів.

Варто зазначити, що запропоновані індикатори доцільно застосовувати урядом із метою визначення власне урядової політики щодо спроможності/неспроможності окремих ОТГ. Натомість набір індикаторів, що варто використовувати самим громадам, набагато більш широкий і в межах організаційних метрик, і в межах фінансових показників. Важливо лише, щоби всі додаткові індикатори відповідали стратегічним цілям, визначеним громадою.

Посилення незалежності місцевих органів влади має стимулювати й активізувати їхню економічну активність, мотивувати до ефективного та раціонального використання наявного потенціалу або ухвалення управлінських рішень із пошуку альтернатив та додаткових можливостей підвищення рівня конкурентоспроможності громад, щоби досягти належного рівня надання послуг місцевим жителям, поліпшити соціальні умови життя, сформувати повноцінне життєве середовище [4, с. 32]. Спроможність об'єднаних територіальних

громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які наявні в їхньому розпорядженні та становлять їхній ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їхнього розвитку [1, с. 17]. Тому особливо важливо, щоби індикатори спроможності враховували також і ресурсну базу громади, і ефективність владних рішень щодо розумного використання місцевих ресурсів. У процесі децентралізації держава значно збільшила ресурсну базу ОТГ. Але водночас суттєвою залишається частка і тих ОТГ, які мають низькі показники спроможності, які є «хронічно дотаційними». Важливою метою нині є розроблення механізму підтримки таких громад, які потраплять до категорії «критично неспроможні». Але підтримки, у вигляді не «ще більше дотацій», а рекомендацій та практичної підтримки у здійсненні антикризових заходів, спрямованих на зміцнення та розвиток потенціалу таких ОТГ. Як-от, наприклад, створення та реалізація стратегії розвитку громади, заходи із громадянської та бізнесової освіти, заходи зі зміцнення інвестиційної привабливості та залучення інвестицій тощо.

Висновки. За період із 2014 р. по 2019 р. власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли у 3,9 рази, що зумовлено діями уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Тож, нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, здійснювати стратегічне планування розвитку ОТГ. За таких умов держава прагне демонструвати спроможність громад як доказ ефективності курсу децентралізації, а громади прагнуть демонструвати свою спроможність як доказ результативності своїх зусиль для жителів громад. А демонстрація результативності й ефективності можлива лише за умови їх вимірюваності в числовому виразі, часі, певній території. Тож, упровадження ефективної форми вимірювання спроможності залежить від коректного набору ключових індикаторів спроможності.

Упровадження системної практики оцінювання та корекції спроможності ОТГ здатне забезпечити сталий розвиток територій, покращити розуміння сучасних викликів самими громадами, адже, на жаль, поки що значна частина ОТГ мають невисокі показники спроможності. Це проблема національного характеру і проблема місцевого рівня. З одного боку, держава очікує від громад активності, виявлення ініціативи, збільшення потужності місцевої економіки та підвищення якості послуг жителям громади. Натомість держава забезпечує громади необхідним ресурсом. Із другого боку, громада очікує від держави справедливого, рівного ставлення, прозорих правил. Натомість громада виявляє свій потенціал через запровадження рівних та справедливих правил на своєму місцевому рівні та виявляє активність у розвитку всіх сфер місцевого рівня. І за умови дієвості системи оцінювання за ключовими індикаторами баланс очікувань держави від громади та громади від держави може бути досягнутий.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник / Г. Борщ та ін. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2017. С. 7.
2. Голинська О. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. URL: https://oridu-nadu.livejournal.com/881.html/.
3. Грузд М. Комплексне оцінювання та аналіз соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2020. № 17(45). С. 40–52.
4. Звєряков М., Ковальов А., Сментина Н. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія. Одеса : Одес. нац. екон. ун-т, 2005. С. 32.
5. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Київ : КНЕУ, 2019. С. 144–145. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf.
6. Мохорт Н. Методологічні аспекти побудови моделі оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2018. Вип. 1. С. 141–147.
7. Ольшанський О. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика :* збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : ДокНпукДержУпр, 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14.
10. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньо регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : постанова Кабінету Міністрів України» від 20 травня 2009 р. № 476. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/.
11. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України

від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text.

12. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL: https://kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-a715r.

13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text.

14. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11895.

15. URL: https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre.

16. URL: https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=2156.

17. URL: https://www.minregion.gov.ua.

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

ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ

SOURCES OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY INVESTIGATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE AND ITS BORDER SECTOR

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.17

Кукін І.В.
к. наук з держ. упр.,
докторант прикордонної безпеки факультету підготовки керівних кадрів
Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті розглянуто перелік основних джерел, що можуть бути використані в галузі публічного управління в інтересах гарантування інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Зазначено, що окремі спричинені російською агресією процеси розвитку національної свідомості українців частково збігаються із частиною статей давньоіндійського епосу «Махабхарата» й інших подій, які відбувались у XX столітті в інших країнах.
Серед основних джерел дослідження інформаційної безпеки особистості визначено: носії інформації; норми міжнародного та національного права; документи цивільних, правоохоронних та військових органів державної влади, місцевого самоврядування; статистичні дані; листівки, афіші, плакати; брошури; програми політичних партій; оголошення; брошури та газети; бланки, перепустки, формуляри; звіти; свідчення людей; інформацію з функціональних пристроїв; засоби масової комунікації; Інтернет; літературу; твори образотворчого та монументального мистецтва; процеси освіти та виховання. Акцентовано увагу на необхідності попередньої оцінки джерела щодо ймовірності забарвлення інформації пропагандою та використання не перевірених практикою даних.
На прикладі дослідження окремих документальних і монументальних історичних джерел Сумщини, Харківщини та Чернігівщини показана можливість виявлення суб'єктивних ознак злочинної діяльності більшовиків та прихованого від тоталітарної влади справжнього ставлення місцевого населення до окремих процесів публічного управління в минулому.
Наведені приклади злочинної діяльності радянської влади. Зазначено, що накопичений суспільством досвід гарантування інформаційної безпеки особистості з використанням міжнародних, правових механізмів, адміністративних методів та методів правового регулювання закріплюється в міжнародних нормах права, національному законодавстві й інших нормативно-правових актах.

Ключові слова: *публічне управління, джерела дослідження, інформаційна безпека, інформаційна безпека особистості, національна безпека.*

The article considers the list of the main sources that can be used in the field of public administration in the interests of the individual information security in the field of national security and its border sector. It is noted that some development processes of the Ukrainians national consciousness caused by Russian aggression partly coincide with some articles of the ancient Indian epic Mahabharata and other events that took place in the twentieth century in other countries.
Among the main research sources of the individual information security are identified: media; norms of international and national law; documents of civil, law enforcement and military bodies of state power, local self-government; statistics; leaflets, posters; brochures; political parties programs; advertisement; brochures and newspapers; forms, passes, forms; reports; testimonies of people; information from functional devices; mass media; Internet; literature; works of figurative and monumental art; processes of education and upbringing. Emphasis is placed on the need for a preliminary assessment of the source on the likelihood of coloring information by propaganda and the untested data use.
On the example of study some documentary and monumental historical sources of Sumy, Kharkov and Chernigov regions show the possibility of revealing subjective signs of criminal activity of the Bolsheviks and hidden from the totalitarian government the real attitude of the local population to certain public administration processes in the past.
It brings down the wickedness of the soviet power. It was considered that the information accumulation about the individual information security by the specialties of the international laws, legal mechanisms, administrative methods and methods of legal regulation in other norms.

Key words: *public administration, research sources, information security, the individual information security, national security.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Перебіг розвитку останніх подій в Україні, Республіці Білорусь, Вірменії, Азербайджані показує реалії та переваги використання сучасних інформаційних технологій для врегулювання соціальних і військових конфліктів. Кожна людина стикається як із загальними для всього суспільства, так і з уні-

кальними ризиками щодо помилкового сприйняття реальності. Це позбавляє її можливості результативно використовувати накопичений соціальною системою історичний досвід для вирішення типових проблем.

Особливості сприйняття людиною інформації найбільш активно використовуються країнами-агресорами та тоталітарними режимами для створення умов реалізації своїх стратегічних цілей із мінімальними витратами людських, фінансових та різноманітних матеріальних ресурсів. Необхідність систематизації й узагальнення значної кількості фактів у галузі публічного управління з питань гарантування інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі потребує визначення та врахування дослідником необхідних для отримання достовірних результатів джерел інформації. Їх доцільний вибір сприяє виявленню типових життєвих ситуацій, що повторюються в історії, та застосовуванню для вирішення проблем апробованих практикою підходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інформаційної безпеки особистості, суспільства та держави розглядали: М. Банчук, Л. Веккер, А. Вороніна, В. Домарев, О. Золотар, М. Ільків-Свидницький, А. Круглов, Ю. Лисий, В. Ліпкан, О. Логінов, О. Панченко, В. Партико, К. Поппер, Е. Режабек, А. Уманський, Л. Харченко й інші автори. Водночас у галузі публічного управління проблема визначення джерел вивчення питань інформаційної безпеки особистості залишається малодослідженою.

Мета статті – визначення в галузі публічного управління основних джерел дослідження інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки України та її прикордонному секторі.

Виклад основного матеріалу. Завдяки джерелам відбувається формування та введення в обіг інформації та даних. До них у галузі публічного управління можна віднести: будь-які носії інформації; документи; свідчення людей; функціональні пристрої [1, с. 19]. О. Панченко та М. Банчук джерелами інформаційного впливу на людину вважають: державу (іноземна та власна); суспільство (закордонне та національне); окремих людей. На їхню думку, вони впливають на свідомість громадян через: засоби масової комунікації; Інтернет; літературу; мистецтво; освіту; виховання; особисте спілкування. Також джерелом інформаційної безпеки особистості може бути частина інформаційного середовища, що неадекватно відображає навколишнє оточення людини із причин: складності світу та процесів його пізнання; помилок; хибних думок; забезпечення окремими людьми корисних інтересів [2, с. 5].

В альбомі-каталозі з питань історії Західноукраїнської Народної Республіки Ю. Лисий та М. Ільків-Свидницький наводять таку класифікацію джерел: державні нормативно-правові документи та матеріали (законодавство, нормативно-правові акти цивільних та військових органів); листівки, афіші, брошури; програми політичних партій; оголошення; брошури та газети; бланки, перепустки, формуляри та звіти [3, с. 15]. Зокрема, у цьому виданні серед архівних оголошень, листівок та наказів можна знайти: попередження про покарання за поширення неперевірених чуток [3, с. 125]; необхідність доносити до представників влади про фальшиві вісті та чутки; уявлення про зв'язок перемоги з підтриманням публічного ладу і законності [3, с. 129]; а також про те, що помста ворогам ніколи в історії не приносила добра [3, с. 170].

Погоджуємося з думкою К. Поппера, що кожній людині притаманна схильність до помилок. Однією із причин цього він уважає опис реальної ситуації структурами індивідуальної свідомості, що доповнює її подвійним змістом [4, с. 15]. Основними причинами конфліктів А. Вороніна називає: необхідність розподілу обмежених ресурсів; розбіжності у сприйнятті та викривлення інформації; різне сприйняття людьми базових цінностей; невідповідний реальним потребам розподіл обов'язків, прав та відповідальності; проблеми комунікації [5, с. 198].

Пам'ять, на думку Л. Веккера, забезпечує трансфер інформації з минулого в сьогодення та майбутнє. Цінність інформаціє залежить від розпізнання схожих речей, ситуацій, процесів тощо [4, с. 21]. Інформацією варто вважати лише розпізнані людиною образи [6, с. 23].

З початком у 2014 р. російської агресії на свідомість громадян України впливали декілька чинників, що зменшували результативність застосування зброї для відстоювання територіальної цілісності та незалежності. По-перше, протягом багатьох століть родинні зв'язки українців та росіян тісно переплелись. З обох сторін, що воюють, могли перебувати та загинути знайомі та родичі. По-друге, серед частини населення, особливо східних регіонів, були поширені ідеї «руського світу», єдиної нації, радянської ідеології тощо. По-третє, Російська Федерація мала значно більше людських, фінансових та інших матеріальних ресурсів для захоплення України.

Зазначені факти знижували стан інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Це негативно впливало як на віру в можливість перемоги над агресором, так і на спроможність окремих громадян України особисто брати участь у захисті незалежності та територіальної цілісності своєї держави.

Наведені особливості не унікальні в історії. Так, найбільш відома частина стародавнього індійського епосу «Махабхарата» – «Бхагавадгіта як вона є» – починається з діалогу між лучником Арджуною та його візником – Крішною на початку битви. Арджуна усвідомлює, що перебуває серед прихильників правди та борців із жадібністю. Водночас, коли побачив у стані ворога своїх родичів, знайомих та потужну військову силу, він скаржиться на свої погані почуття, що пов'язані з необхідністю вбивати своїх рідних та сумнівністю застосування зброї для отримання бажаних для суспільства результатів. На цьому підґрунті в нього з'являється бажання залишити поле бою. Для заспокоєння напарника Крішна розповідає йому про устрій світу та його основні закони [7].

Окупація у 2014 р. Російською Федерацією Криму також нагадує події аншлюсу Австрії з фашистською Німеччиною. Нові реалії життя австрійців після втрати ними незалежності яскраво висвітлені Р. Роджерсом у мюзиклі «Звуки музики» й однойменній виставі Київського національного академічного театру оперети [8].

Важливість спогадів очевидців подій пов'язана з передаванням прийдешнім поколінням унікального погляду на події минулого. Так, К. Самбурський майже однаково описує поведінку численних загонів більшовиків (січень 1919 р.), які просувалися в Київ через с. Гужівка (нині Ічнянський район Чернігівської області). Погрожуючи зброєю, забирали коней, корм для них, заходили до хат і вимагали їжі, забирали одяг, інші предмети. Цікаво, що під впливом більшовицької пропаганди вели себе, як загарбники, вихідці із Трубчевського та Новгород-Сіверського повітів (нині території Брянської (Російська Федерація) та Чернігівської областей) [9, с. 28].

Поразка добровольчої армії А. Денікіна також частково пов'язана із проблемами інформаційної безпеки особистості. За висновком Д. Філатова, «білий рух» «не надавав мужику синицю в руки та журавля в небі пообіцяти побоювався». Більшовики запропонували «брати чужі землі де, хто і скільки захоче» [10, с. 59].

За результатами досліджень спогадів громадян А. Круглов і А. Уманський дійшли висновку, що значна кількість євреїв залишались на окупованих фашистськими загарбниками землях із причин: поширення серед них антирадянських ідей; помилкового віднесення загарбників до більш культурного та цивілізованого народу [11, с. 12].

Поява «зелених чоловічків» у Криму, обстріли населених пунктів Донбасу під виглядом Збройних сил України, тримання в підвалах так званих ЛНР та ДНР заручників простежуються в перебігу історії становлення та розвитку радянської влади. Так, В. Ленін у листі В. Кураєву, Є. Бош та О. Мінкіну від 11 серпня 1918 р. для придушення селянського повстання в Пензенський губернії надає вказівку: повісити не менш 100 завідомих (критерій визначення не вказується) кулаків і заможних осіб; призначити заручників; зробити так, щоби народ трепетав [12, с. 246].

У записці Е. Склянському (датується жовтнем – листопадом 1920 р.) рекомендується організувати військову провокацію на територіях Латвії й Естонії – перейти кордон під виглядом людей Балаховича (займався вербовкою для служби в армії Врангеля, грабежем і терором у російському прикордонні) на 1 версту та повісити 100–1 000 їхніх чиновників та заможних людей [12, с. 399]. У листі Б. Куну від 27 жовтня 1921 р. В. Ленін дає поради щодо перекладу його виступу, а саме, обмежитись загальним переказом для того, щоби європейці не бачили руських, майже варварських, методів публічного управління [12, с. 480].

У теорії держави та права відомі спроби виправдання злочинів більшовиків. Так, О. Малиновський у своїй роботі висловлює думку, що впродовж революції народними масами була зруйнована система права Російської імперії. Замість нього зародилося нове звичаєве право, що належить панівному класу. Це дозволяє радянським судам застосовувати до злочинців замість закону нові реалії соціалістичної правосвідомості [13, с. 2]. Тому не випадково в 1938 р. вчитель Глинської середньої школи (нині знаходиться на Сумщині) був засуджений за те, що при свідках доводив відсутність до 1918 р. самостійної партії більшовиків (у 1939 р. Верховний суд Української Радянської Соціалістичної Республіки погодився з існуванням у спірний період іншої назви партії та задовольнив касацію) [14, с. 63].

З листа О. Кропоткіна до В. Леніна відомо, що він намагався попередити масовий терор

із боку партійної еліти та безпідставні розстріли заручників після вбивства М. Урицького. Передумовами політичних убивств він уважав суттєві прогалини в галузі публічного управління, що спричиняють розруху та загибель тисяч людей та відповідну реакцію окремих із них [15, с. 25].

Зважаючи на зазначене, окремими джерелами інформаційної безпеки можуть бути: уявлення людини про необхідність дотримання норм міжнародного гуманітарного права, зокрема Гаазької конвенції про закони і звичаї сухопутної війни (закріплює історично зумовлений досвід знаходження під час збройних конфліктів розумного компромісу між гуманністю дій та військовою необхідністю) [16, с. 16]; якість та обсяг культурного ядра суспільства.

На нашу думку, у галузі публічного управління приділяється мало уваги дослідженню зразків образотворчого мистецтва та монументальної спадщини. Так, на плакаті невідомого художника «Укразія» (1924 р., афіша до пригодницького детективу «Укразія, або 7 + 2») зображено два погляди на справжнє життя населення радянської держави. Та сама дійсність робочим людом сприймається як рай, буржуазією – як рабський труд і розруха. Без додаткового пояснення автора неможливо зрозуміти, що саме він критикує [17, с. 47; 18]. Зазначений приклад яскраво ілюструє принципову можливість помилкового сприйняття людиною реальності.

Іншим прикладом може бути напис на братській могилі в м. Ізюм Харківської області (поховання датовані 1919 та 1923 рр.), що закликає майбутні покоління замість оплакування загиблих більшовиків крокувати під прапором комунізму по трупах. Низка граматичних помилок у тексті напису свідчать про загальний рівень культури авторів та виконавців зазначеної історичної пам'ятки.

На Сумщині одним із семи чудес світу вважається пам'ятник мамонтові в с. Кулішівка Недригайлівського району. За джерелами, що датуються до 1918 р., він відомий як прикордонний знак. Побудували його у 1841 р. на місці археологічної знахідки світового рівня з метою нагадування нащадкам про місце проходження кордону Речі Посполитої з Росією. Пам'ятник був зруйнований більшовиками. Його реставрація відбулась у 1957 р. За майже 100 років одна з ідей встановлення пам'ятки майже зникла. Зараз він уже не ототожнюється із процесами державотворення та джерелами самобутності українського народу. На користь втраченої основної ідеї цієї пам'ятки свідчать: стародавня назва пам'ятки; заснування населеного пункту вихідцями із Запорізької Сечі; відомі з історії численні факти утиску козаків із боку Росії; знищення цього монумента більшовиками; забезпечення невідомими особами тривалого зберігання його решток; написання слова «росія» (на відміну від с. Кулішівка, Польща) з маленької літери [19, с. 333].

Автори альбому фотодокументів часів Другої світової війни дійшли висновку, що агітаційна та приватна фотозйомки суттєво відрізняються за особливостями висвітлення реальності [20, с. 193]. Зокрема, німецький офіцер, який прибув із Берліну у Кривий Ріг для інспектування складів, сфотографований зі своїм власним собакою на призвістко Сталін [20, с. 122].

У сучасному світі статистичні дані ефективно використовуються для визначення особливостей сприйняття соціумом результативності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Як нами раніше було показано, деякі сучасні проблеми українського суспільства, зокрема пияцтво, зумовлюються фізіологією людини. Прогнозування розвитку цього явища також стає можливим за дослідженням динаміки споживання населенням овочів та фруктів [21, с. 55].

Окремим джерелом небезпеки можна вважати подання інформації, що не перевірена практикою. Так, у двох перекладах праці Аристотеля «Метеорологіка» наведені різні визначення основних кольорів райдуги: червоний, зелений, синій [22, с. 135]; червоний, зелений, фіолетовий (англ. – *purple*) [23]. У коментарі до перекладу російською мовою І. Рожанський звертає увагу на зазначення Аристотелем синьо-фіолетового кольору, або кольору моря [22, с. 232].

Це може свідчити про спробу перекладача виправити авторський текст відповідно до контексту (неможливість митцями отримати красну, зелену та синю фарби з інших) та вже відомої на момент перекладу найбільш схожої моделі, що використовує червоний, зелений та синій кольори. Також І. Рожанський акцентує увагу на наявності в оригіналі недостовірної інформації, що стосується відомого на той час художникам факту відтворення зеленої фарби із жовтої та синьої [22, с. 232].

Водночас основною помилкою у стародавньому тексті можна вважати неприпустимість пояснення кольорової моделі джерела світу (використовується в сучасних моніторах і фотокамерах) властивостями віддзеркалення світла від предметів (у сучасних кольорових принтерах та поліграфічних процесах використовуються інші фарби, зокрема жовта). Зазначену помилку можна пояснити ймовірністю використання Аристотелем більш ранніх

та пізніше втрачених джерел інформації, які він не мав змоги перевірити практикою.

Історично набутий досвід публічного управління через міжнародні, правові механізми, адміністративні методи та методи правового регулювання відображений у нормах міжнародного права, національному законодавстві й інших нормативно-правових актах. Серед джерел міжнародного права О. Золотар виділяє: договори, правові звичаї, загальні принципи права, судові рішення. У сфері інформаційної безпеки вони визначають: загальні принципи; принципи створення глобального інформаційного суспільства; права і свободи людини та міжнародні механізми їх захисту; кібербезпеку [24, с. 299].

Національні норми права у сфері національної безпеки В. Домарев розподіляє на документи, що визначають: основні положення; концептуальні погляди; засади стратегічного планування; правила поведінки суб'єктів публічного управління; поточні плани діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [25, с. 67].

Висновки. Отже, у публічному управлінні дослідження питань інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її секторі прикордонної безпеки потребує врахування різноманітних джерел, що дають змогу з'ясувати особливості впливу інформації та пропаганди на формування свідомості широких верств населення. Основними з них можна вважати: носії інформації; норми міжнародного та національного права; документи цивільних, правоохоронних та військових органів державної влади, місцевого самоврядування; правові звичаї; статистичні дані; листівки, афіші, плакати; брошури; програми політичних партій; оголошення; брошури та газети; бланки, перепустки, формуляри; звіти; свідчення людей; інформацію з функціональних пристроїв; засоби масової комунікації; Інтернет; літературу; твори образотворчого та монументального мистецтва; процеси освіти та виховання. Окремі з них залишаються недостатньо врахованими як докази злочинної діяльності більшовицької влади та тоталітарних режимів.

Проблема неадекватного сприйняття людиною реальності пов'язана з необхідністю сприйняття й опису безперервного та багатомірного всесвіту переважно дискретними та суттєво обмеженими за кількістю вимірів, чинників та параметрів моделей. Крім цього, використання певного джерела потребує оцінки та виявлення ймовірності забарвлення в ньому інформації пропагандою та наведення не перевіреної практикою інформації. Накопичений суспільством досвід гарантування інформаційної безпеки особистості у сфері гарантування національної безпеки з використанням міжнародних та правових механізмів, адміністративних методів та методів правового регулювання закріплюється в міжнародних нормах права, національному законодавстві й інших нормативно-правових актах.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення загроз інформаційній безпеці особистості у сфері гарантування національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Харченко Л., Ліпкан В., Логінов О. Інформаційна безпека України : глосарій / за заг. ред. Р. Калюжного. Київ : Текст, 2004. 136 с.
2. Панченко О., Банчук Н. Информационная безопасность личности. Киев : КИТ, 2011. 672 с.
3. Західно-Українська Народна Республіка в документах і матеріалах Наукової бібліотеки Львівського університету імені І. Франка : альбом – каталог / упоряд. : Ю. Лисий, М. Ільків-Свидницький. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2018. 252 с.
4. Режабек Е. Мифомышление (когнитивный анализ). Москва : Эдиториал УРСС, 2003. 304 с.
5. Вороніна А. Менеджмент : навчальний посібник. Кам'янське : ДДТУ, 2019. 356 с.
6. Партико В. Образна концепція теорії інформації : монографія. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2001. 133 с.
7. Бхагавад-гита как она есть. Гл. 1 : Обзор армий на поле битвы Курукшетра. URL: https://vedabase.io/ru/library/bg/1/.
8. Звуки музики. *Київський національний академічний театр оперети.* URL: http://operetta.com.ua/prem-yera-myuzikl-zvuki-muziki/.
9. Самбурський К. Щоденники. 1918–1928. Гірка українська історія очима псаломщика з Гужівки. Київ : Гнозіс, 2015. 1024 с.
10. Історія СРСР : збірник документів і матеріалів (1917–1991) / упоряд. С. Пивовар. Київ : Академвидав, 2017. 352 с.
11. Круглов А., Уманский А. Бабий Яр : жертвы, спасители, палачи. Днепр : Украинский институт изучения Холокоста «Ткума» ; Лира Лтд., 2019. 280 с.
12. Ленин В. Неизвестные документы. 1891–1922 гг. Москва : РОССПЭН, 1999. 607 с.
13. Малиновський О. Революційне радянське звичаєве право. Київ, 1928. 99 с.
14. Реабілітовані історією. Сумська область : у 3-х кн. Суми : Редакційно-видавнича група, 2015. Кн. 3. Ч. 1. 496 с.
15. Кропоткин П. Дневники разных лет. Москва : Советская Россия, 1992. 462 с.
16. Гнатовський М., Короткий Т., Хендель Н. Міжнародне гуманітарне право : довідник для журналістів. Одеса : Фенікс, 2015. 92 с.

17. Український кіноплакат 1920-х рр. ВУФКУ. Київ : Національний центр О. Довженка, 2015. 168 с.

18. Виставка кіноплаката в Довженко-центрі: барвистий вир афіш до чорно-білих фільмів. URL: https://rus.lb.ua/culture/2020/08/10/463531_vistavka_kinoplakatu.html.

19. Кукін І. Окремі способи використання фотомистецтва в музейних експозиціях. *Нові дослідження пам'яток козацької доби в Україні :* збірник наукових статей. 2020. Вип. 29. С. 331–335.

20. Рукавіцин І., Стецкевич В. Кривий Ріг крізь об'єктив німецького солдата. Київ, 2019. 200 с.

21. Кукін І. Новий погляд на причини пияцтва. *Світогляд*. 2016. № 1. С. 54–63.

22. Аристотель. Метеорологика / под ред. И. Рожанского, А. Хржана. Пер. Н. Брагинской Ленинград : Гидрометеоиздат, 1983. 240 с.

23. Aristotle. Meteorology. Translator E. Webster. URL: http://classics.mit.edu/Aristotle/meteorology.html.

24. Золотар О. Інформаційна безпека людини : теорія і практика : монографія. Київ : Видавничій дім «АртЕк», 2018. 446 с.

25. Домарев В. Система ситуаційного управління : Теорія, методологія, рекомендації. Київ : Знання України, 2017. 347 с.

ДО ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ СУТНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ

ON THE ISSUE OF THE LEGAL ESSENCE OF CRIMINAL LIABILITY OF A MILITARY OFFICER

УДК [342.951:355.512](477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.18

Надоєв А.А.
аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

У статті проаналізовано сучасні концепції національного законодавства стосовно тлумачення поняття «військова службова особа». З'ясовано, що проблеми визначення правового статусу зазначеної особи в розумінні суб'єкта – посадової чи службової особи малорозроблені. Встановлено, що тлумачення поняття «посадова особа» ми не знаходимо в нормах кримінального законодавства, проте вживається термін «службова особа» (стаття 18 Кримінального кодексу України).
Досліджено доктринальні концепції «службова особа – посадова особа – військова службова особа – військова влада» та проведено аналіз національного законодавства із визначеної проблематики.
Встановлено наявність правової прогалини у визначенні поняття «посадова особа». З'ясовано, що під час кваліфікації форм «службова особа» та «посадова особа» науковці беруть за критерій розподілу різні чинники. Наприклад, дослідники взяли за основу розуміння сутності управління та виокремили юрисдикційну форму діяльності службової особи, відмежували її від діяльності посадової особи. Як наслідок, у межах відповідної форми управління науковці зазначають, що особа вибирає той характер поведінки, предметно-об'єктна специфіка якого передбачає особливий організаційно-правовий механізм.
Запропоновано за дотримання вищеописаної кваліфікації понять убачати чіткий взаємозв'язок між службовою особою та посадовою особою, із застереженням, що кожна посадова особа є службовою особою, натомість не кожна службова особа наділена функціями управління, отже, не є посадовою особою.
За результатами системного аналізу чинного законодавства обґрунтовано, що військове керівництво із чітко визначеною ієрархічною структурою за своєю правовою природою можна ототожнити з військовою владою, одиничним суб'єктом є військова службова особа, проте приналежність військової службової особи до військової влади не є безумовною.
Запропоновано подальші наукові пошуки присвятити дослідженню аргументів на користь перегляду положень кримінального законодавства стосовно видів кримінальної відповідальності за колом суб'єктів відповідно до критеріїв їхньої приналежності (військова службова особа, посадова особа, військова влада) у зв'язку з різними їхніми правовими статусами.
Ключові слова: *особа, військовослужбовець, посадова особа, військова влада, військове управління.*

The article analyses modern concepts of national legislation regarding the interpretation of "a military officer". It was found that the problems of determining their legal status in the interpretation of the subject – official or officer – are poorly developed. It is established that we do not find the interpretation of "an official" in the provisions of criminal law, but the term "officer" is used (Article 18 of the Criminal Code of Ukraine).
The doctrinal concepts of "officer – official – military officer – military authority" are studied, and the national legislation on the certain problems is analysed.
The legal gap in the definition of an official is established. It was found that when qualifying the forms of an official and an officer, scholars take different factors as a distribution criterion. For example, taking interpretation of the essence of management as a basis, researchers identified the jurisdictional form of officer's activity, distinguishing it from the official's activities. As a result, within the appropriate form of management, scholars note that a person chooses the nature of behaviour, the subject-object specifics of which has a special organizational and legal mechanism.
It is suggested that, following the above qualifications, we see a clear relationship between an officer and an official, with the proviso that every official is an officer, but not every officer is endowed with management functions and is therefore not an official.
Based on a system analysis of current legislation, we substantiated that military leaders with a clearly determined hierarchical structure by its legal nature can be identified with military authority, the sole subject of which is a military officer, but military officer's affiliation with the military authority is not unconditional.
It is proposed to direct further research to the study of arguments in favour of revising the provisions of criminal law on the types of criminal liability for a range of subjects in accordance with the criteria of their affiliation (military officer, official, military authority) due to their different legal status.
Key words: *officer, serviceman, official, military authority, military administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У 2001 р. ухвалений новий Кримінальний кодекс (далі – КК) України. Відтоді станом на 2020 р. ухвалені більше 180 законів, якими внесено зміни та доповнення до Кодексу. Однак за такої динаміки якість законів не така, як мала б бути. На думку науковців, «у доктрині кримінального права досі не сформульовано основоположного – принципів кримінального права та концепції його розвитку» [1, с. 66]. Зокрема, зазначено недосконалість тлумачення норм, що формують галузь, що є визначальним для з'ясування законного й обґрунтованого її застосування, та наявність невідповідності приписів КК України положенням конституційного права.

Так, відповідно до ст. 19 Конституції України [2], посадові особи зобов'язані діяти лише на

підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Основним законом та законами України. Хоча тлумачення поняття «посадова особа» ми не знаходимо в нормах кримінального законодавства, проте вживається термін «службова особа» (ст. 18 КК України) [3]. Певна річ, така прогалина є наслідком поспішного ухвалення законів, нехтування принципами права, «без чіткої концептуальної моделі кримінального законодавства» [1, с. 66]. Отже, можемо констатувати, що структура правового механізму визначення суб'єкта кримінального правопорушення потребує вдосконалення. У нинішній конструкції українського кримінального права цей інститут дещо відрізняється за змістом від юридичної конструкцій Основного закону. Звернення до літератури із кримінального права дає змогу з'ясувати, що науковці суб'єктом злочину вважають «лише фізичну особу» [4, с. 139], оцінюють останню за критеріями осудності, неосудності чи обмеженої осудності. Однак усі ці кваліфікуючі ознаки пов'язані, зокрема, і зі службовими особами. Отже, постають закономірні запитання:

1) чи вважається військова службова особа службовою особою в розумінні кримінального законодавства?

2) чи можна вважати військову службову особу посадовою особою?

Теоретично та практично важливе обговорення визначеного обсягу правової відповідальності військових службових осіб, установленого нормами КК України. Це недбале ставлення до військової служби (ст. 425), бездіяльність військової влади (ст. 426), перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (ст. 426–1). Особливе місце серед злочинів, які вчиняються військовими службовими особами, посідає бездіяльність військовослужбовців, зокрема керівного складу військового управління. Такі факти мають дестабілізуючий характер та підпадають під ознаки ст. 426 КК України, за своєю суттю кваліфікуються як злочин, скоєний групою осіб із метою порушення мирної ситуації в окремому регіоні або країні, та не тільки посягають на нормальну роботу певної військової установи, організації, а охоплюють саме існування всієї військової організації держави.

На нашу думку, сучасний стан розвитку держави та світу загалом потребує докорінного переосмислення правових положень кримінального законодавства щодо розуміння доктринальної концепції «службова особа – посадова особа – військова службова особа – військова влада».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У національній кримінально-правовій науці на проблему суб'єктів кримінальної відповідальності звертали увагу В.В. Богуцький, Є.І. Григоренко, С.М. Мельник, С.Ю. Поляков, В.В. Стасиша, В.Я. Тацій, Н. Хома й інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Вивчення спеціальної літератури доводить, що спеціальні дослідження ст. 426 КК України нині малозроблені, а проблеми караності військових службових осіб та визначення їхнього правового статусу в розумінні суб'єкта – посадової чи службової особи розглядались в обмеженому обсязі.

Метою статті є дослідження суті та розуміння доктринальної концепції «службова особа – посадова особа – військова службова особа – військова влада», аналіз національного законодавства з визначеної проблематики.

Виклад основного матеріалу. У контексті дослідження правового становища військової службової особи варто розпочати з аналізу визначення понять «посадова особа» та «службова особа». Тлумачення терміна «службова особа» ми знаходимо в положеннях КК України. Згідно із ч. 3 ст. 18 КК України, службовими особами визначаються «особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування <…> пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій" [3]. Аналогічні тлумачення поняття «службова особа» містяться у примітці 1 ст. 364 КК України.

Вдаючись до аналізу пропонованих представниками науки думок щодо визначення терміна «службова особа», видається доцільним зауваження, що «термін «службова особа» є більш широким за своїм змістом і визначається характером службової діяльності особи залежно від об'єкта й сфери владних повноважень <…> управлінських функцій щодо підлеглих <…> тобто можливості здійснювати внутрішнє управління (адміністрування) <…> носіями є посадові особи <…> наділені функціональною владою, які забезпечують практичне здійснення службових завдань і функцій управління <…> Таку групу службовців становлять службові особи» [5, с. 142].

Науковці для кваліфікації форм «службова особа» та «посадова особа» беруть за критерій розподілу різні чинники. Наприклад, взявши за основу розуміння сутності управління, дослідники виокремили юрисдикційну форму діяльності службової особи, відмежували її від діяльності посадової особи. Як наслідок, у межах відповідної форми управління особа вибирає той характер поведінки,

предметно-об'єкта специфіка якого передбачає особливий організаційно-правовий механізм. Дотримуємося вищеописаної кваліфікації понять і вбачаємо чіткий взаємозв'язок між службовою особою та посадовою особою, з одного боку, кожна посадова особа є службовою особою, натомість не кожна службова особа наділена функціями управління, отже, не є посадовою особою.

Уважаємо, що в розмежуванні понять «службова особа» та «посадова особа» необхідно виходити з того, що контроль є діяльністю уповноважених суб'єктів – посадових осіб, визначається особливим статусом суб'єктів їх здійснення, отже, є особливим видом публічного адміністрування, спрямованим «на вчинення дій із виявлення та припинення правопорушень із боку підконтрольного суб'єкта» [6, с. 122].

Окремо звернемо увагу на визначення поняття «військова службова особа». До ключових критеріїв правової характеристики військової службової особи варто віднести її приналежність до відокремленої системи правових норм.

Розуміння категорії «військова служба» ми знаходимо в Законі України «Про військовий обов'язок та військову службу». Так, відповідно до ст. 2 Закону, «військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності <…> громадян України, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності» [7]. Отже, військова служба є специфічним видом державної служби, особи, які її проходять, уважаються військовослужбовцями. Такий термін уживається у спеціальному законодавстві.

У примітці 1 ст. 425 КК України законодавець уже вживає поняття «військова службова особа», до таких відносить «військових начальників, а також інших військовослужбовців, які обіймають постійно чи тимчасово посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним дорученням уповноваженого командування» [3]. У продовження дослідження правового статусу військової службової особи додатково проаналізовано закони України «Про Збройні Сили України» та «Про оборону України». Інакше кажучи, у спеціальному законодавстві, яке регулює питання військової служби, уживається термін «військовослужбовці», а не «військова службова особа». Отже, можемо стверджувати, хоча поняття «військовослужбовець» та «військова службова особа» структурно різні, проте тотожні за своїм змістом.

На сучасному етапі можемо виокремити декілька категорій військових службових осіб (військовослужбовці), які за своїм статусом розподіляються на керівний та підпорядкований склад. Зокрема, таке твердження випливає зі змісту ч. 12 ст. 6 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу», відповідно до якої «військовими посадовими особами визначаються військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством» [7].

Додатково звернемо увагу на судову практику. Зазвичай судова практика, яка є різновидом правозастосовної практики, сприяє подоланню недоліків нормативно-правових актів та формуванню правових висновків про правильне застосування норм матеріального права.

Так, колегія суддів другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду (постанова від 17 травня 2018 р. у справі № 340/545/15-к) дійшла такого висновку: «Визнаючи особу військовою службовою особою, представником військової влади, суди першої та апеляційної інстанції не врахували нормативне визначення військової службової особи, яке згадок про представників влади не містить <…> системний аналіз чинного законодавства свідчить, що закон виокремлює 3 групи військових службових осіб: 1) військові начальники; 2) військовослужбовці, що виконують організаційно-розпорядчі обов'язки; 3) військовослужбовці, що виконують адміністративно-господарські обов'язки. Перші із цих осіб не є представниками влади. Що ж стосується інших категорій військових службових осіб, то за своїм змістом організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки лише прив'язуються до військової сфери <…>» [10].

Також Суд приходить до переконання, що служба у правоохоронних органах та зайняття військової посади, з якою особа набуває статусу військовослужбовця, або військової службової особи, не є прямим свідченням здійснення організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій особою.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна констатувати, що військова службова особа за своїми функціями може здійснювати організаційно-розпорядчі й адміністративно-господарські функції, проте вона залишається лише службовою особою. Натомість, зважаючи на правову прогалину законодавства щодо визначення поняття «посадова особа»,

ми не можемо однозначно стверджувати, що військова службова особа є водночас посадовою особою. Судова практика не усунула натепер такий недолік нормативно-правового акта, відповідно моделювання кримінальної відповідальності військової службової особи без розуміння критеріїв її приналежності до посадових осіб ілюструє наявність правового упущення, що не сприяє належному розумінню сутності поняття «військова службова особа» у диференціації посадових осіб. Отже, уважаємо, що вжите в положеннях Основного закону поняття «посадова особа» натепер не має відповідного нормативного закріплення, як наслідок, відсутній необхідний для їх реалізації правовий механізм.

Аналіз правової конструкції «засудження до відповідальності за бездіяльність військової службової особи» крізь призму застосування ст. 426 КК України свідчить, що суб'єктом відповідальності є військова службова особа, однак, оскільки військова службова особа – будь-яка особа, яка є військовослужбовцем, то дана норма за своїм змістом застосовна до невизначеного кола осіб, які проходять військову службу. Проте таке твердження є хибним, зважаючи на вищезгадану судову практику. Навіть більше, як свідчать наявні в літературі фахові тлумачення, зміст понять «військова службова особа» та «посадова особа» потребує додаткових пояснень та досліджень.

З метою надання повного й обґрунтованого термінологічного трактування словосполучення «військова службова особа» звернемо увагу на ст. 18 КК України. У ч. 3 ст. 18 КК України зазначено, що «службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [3]. Аналогічне тлумачення можна знайти в абз. 1 примітки 1 ст. 364 КК України.

У результаті проведеного аналізу відповідних законодавчих норм убачається своєрідна суперечливість між нормами матеріального права. Зокрема, питання співвідношення за змістом та обсягом дефініцій термінів «військова влада»» та військові службові особи» залишається невизначеним.

Отже, диспозиція норми ст. 426 КК України, яка містить підстави стосовно відповідальності за бездіяльність військової влади, за критерієм суб'єкта злочину є недосконалою та потребує уточнення і доопрацювання. До недоліків вказаної норми можна віднести відсутність у КК України визначення термінів «військова службова особа», «посадова особа» та «військова влада», що обмежує оціночне розуміння суб'єкта правопорушення за критерієм його приналежності до відповідної категорії осіб. Проте тавтологічне вживання щодо поняття «військова службова особа» терміна «службова особа» не позбавлене відповідного правового сенсу, проте в конструкції норми ст. 426 КК України оцінюється нами критично, оскільки останньою регулюється відповідальність військової влади. Доповнюючи кримінологічне тлумачення вказаної норми, доречно зазначити, що в судовій практиці зауважене не віднесення на законодавчому рівні військової службової особи до представників військової влади.

Отже, важливим структурним елементом у застосуванні ст. 426 КК України є визначення чітких критеріїв військових службових осіб крізь призму доктринального розуміння поняття «посадова особа», приналежності таких осіб до військової влади. Заради цього доречно усунути прогалину в термінологічних положеннях кримінального законодавства з метою однозначності правозастосовної практики, водночас варто врахувати співвідношення ст. ст. 18, 364 та примітки 1 ст. 425 КК України стосовно визначення функціонального переліку військових службових осіб та їхніх обов'язків.

Водночас залишення усунення недоліків законодавства щодо тлумачення поняття «військова влада» безпосередньо судовій практиці не є доцільним, оскільки сутність законодавця полягає у створенні якісних нормативно-правових актів, натомість правозастосовна практика спрямована на формування єдиного механізму застосування приписів, а не усунення прогалин.

Щодо питання військової влади важливо зазначити таке. Згідно з п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України та ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України», Президент України є Верховним головнокомандувачем Збройних сил України.

Водночас до керівництва Збройними силами України законодавець відносить Міністра оборони України, який є «голов-

нокомандувач Збройних Сил України <…> найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України» [8], «командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України <…> командувачі (керівники) інших військових формувань» [8]. Особливості повноважень керівництва Збройними силами України полягають у військово-політичному, адміністративному та безпосередньому їх керівництві.

Отже, військове керівництво Збройними силами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері оборони, її функціонування та розвиток, з відповідними особливостями, притаманними військовій службі. Законодавець окреслює і перелік суб'єктів керівного складу Збройних сил України, виокремлює три інституції, які наділені різною повнотою військової влади, а саме: «військово-політичне керівництво Збройними Силами України», «адміністративне керівництво Збройними Силами України», «безпосереднє військове керівництво Збройними Силами України» [8]. Відповідно до абз. 16 ст. 1 Закону «Про оборону України», до складу військового командування «відносяться – Генеральний штаб Збройних Сил України, Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, командування десантно-штурмових військ Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань» [9]. Відповідно до ч. ч. 4 та 5 ст. 8 згаданого Закону, начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних сил України здійснює безпосереднє військове керівництво останніми.

Додатково термін «військово-політичне керівництво» надано законодавцем в абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону «Про Національну гвардію України», де зазначено, що «<…> військово-політичне керівництво Національною гвардією України – це діяльність, спрямована на забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності Національної гвардії України, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку <…>» [11].

Зі змісту Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [12] військове командування вживається у значенні, наведеному залежно від правового режиму, тобто, окрім уже попередньо визначеного кола «військового командування (ст. 3) додаються військові адміністрації (ч. 1 ст. 3 та ст. 4)» [12].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», «військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України» [13].

За результатами системного аналізу чинного законодавства можна підсумувати, що військове керівництво із чітко визначеною ієрархічною структурою за своєю правовою природою можна ототожнити з військовою владою, одиничним суб'єктом є військова службова особа, проте приналежність військової службової особи до військової влади не є безумовною. Водночас, якщо розглядати військову владу з позиції відповідного органу державної влади, необхідне переосмислення її побудови (конструкції) та змістовності повноважень, якими наділений відповідний управлінський орган для розуміння місця військової службової особи в даній системі формувань.

Висновки. Отже, відсутність у національному законодавстві визначення щодо безумовної належності військової службової особи до військової влади, диференціація критеріїв відмінності військової службової особи від посадової особи дають право на твердження, що за сукупними ознаками військовослужбовці не є суб'єктом військової влади, проте є первинною ланкою військової влади як суб'єкта державного управління. Водночас осіб, наділених повноваженнями публічної влади, можна віднести до посадових осіб військової влади. Отже, подальші наукові пошуки варто присвятити дослідженню аргументів на користь перегляду положень кримінального законодавства стосовно аналізу видів кримінальної відповідальності за суб'єктом відповідно до критеріїв їх приналежності (військова службова особа, посадова особа, військова влада) у зв'язку з різними їхніми правовими статусами.

Водночас приходимо до переконання, що терміни «військова службова особа» та «військова влада» не є автентичними, як наслідок, застосування норм кримінального права, що визначають відповідальність військової службової особи, неможливе до військової влади. Нині можна говорити про наявність правової прогалини у кримінальному праві щодо суб'єкта відповідальності – військової влади. Отже, натепер положення кримінального законодавства демонструють відставання від

викликів та тенденцій сучасного світу, як наслідок, потребують перегляду та доопрацювання з метою усунення правової невизначеності окремих положень чинних нормативно-правових актів із питань урегулювання порушеної проблематики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тертишник В.В., Сачко О.В., Кошовий О.Г. Принципи права в інтегрованій доктрині вдосконалення кримінального законодавства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2018. Вип. 3. С. 66–70.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text.

3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341–III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 30.09.2020).

4. Стасиша В.В., Тацій В.Я. Кримінальне право України. Загальна частина. Харків : Право, 2010. 456 с.

5. Самофалов Л.П., Самофалов О.Л. Особливості розуміння понять «посадова особа», «службова особа», «представник влади» та їх значення у правовому регулюванні пенітенціарних правовідносин. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2015. № 4 (97). С. 136–148.

6. Запотоцька О.В. Поняття та особливості контролю як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* Дніпро, 2018. № 3. С. 120–124.

7. Про військовий обов'язок та військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232–XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text (дата звернення: 30.09.2020).

8. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р.№ 1934–XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text (дата звернення: 30.09.2020).

9. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932–XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text (дата звернення: 30.09.2020).

10. Постанова ККС ВП від 17 травня 2018 р. у справі № 340/545/15-к. URL: https://protocol.ua/ru/postanova_kks_vp_vid_17_05_2018_roku_u_spravi_340_545_15_k/ (дата звернення: 30.09.2020).

11. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876–VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text (дата звернення: 30.09.2020).

12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389–VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 30.09.2020).

13. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141–VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 30.09.2020).

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З АВТОМАТИЗАЦІЇ ТА КОМП'ЮТЕРНО-ІНТЕГРОВАНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

MANAGEMENT-STATE ASPECT OF TRAINING SPECIALISTS IN AUTOMATION AND COMPUTER-INTEGRATED TECHNOLOGIES

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.19

Покатаєв П.С.,
д. наук з держ. упр., професор,
Класичний приватний університет

Батареєв В.В.,
к. техн. наук
доцент кафедри електроприводу електричної інженерії та автоматизації
Державний університет економіки і технологій

У статті висвітлено державно-управлінський аспект професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій; обґрунтовано необхідність пошуку нових підходів до вирішення проблеми вдосконалення механізмів державного управління освітніми підготовкою фахівців у сучасних умовах. Акцентується на функції контролю держави за забезпеченням інформаційно-комунікаційного освітнього середовища закладу вищої освіти згідно з управлінськими рішеннями органів державної влади в контексті відповідності національної системи освіти світовим освітнім стандартам. Підкреслюється, що державні структури з кожним роком наближаються до застосування ІКТ в управлінні. В умовах глобальних трансформацій, потужний розвиток інформатизації зумовлює необхідність широкого використання інформаційних технологій у сфері освіти, передусім вищої. Зазначено, що використання сучасного прикладного програмного забезпечення в умовах розвитку інформаційних та телекомунікаційних технологій в освітньому процесі університетів надає можливість значно підвищити якість підготовки майбутніх фахівців з інформаційно-телекомунікаційних технологій. В Україні передбачено забезпечення розвитку освіти в країні на основі нових прогресивних концепцій, запровадження в освітній процес новітніх інформаційних технологій та науково-методичних інновацій. Вказується на те, що в системі освіти основними напрямками застосування в освітньому процесі комп'ютерних технологій є: освоєння інформаційних технологій з орієнтацією на подальше застосування в професійній діяльності; використання автоматизованих систем і комплексів, експертних систем і систем підтримки прийняття рішень; використання інформаційних технологій як дидактичного засобу для моделювання різних об'єктів і процесів тощо. Наголошується на тому, що інформатизація професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій передбачає розроблення та застосування навчального забезпечення на основі інформаційних технологій із залученням технічних пристроїв, програмного забезпечення (зокрема, навчальних експертних систем, спрямованих на: вироблення рекомендацій для прийняття управлінських чи проектних рішень; розв'язування задач математичного моделювання в певній галузі; підвищення якості професійної підготовки та контролю знань тощо). Підкреслюється, що держава повинна забезпечувати моніторинг якості вищої освіти, в тому числі професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій.

Ключові слова: *автоматизація, держава, інформатизація, комп'ютерно-інтегровані технології, професійна підготовка, управління, фахівці, якість освіти.*

The article highlights the public administration aspect of professional training of future specialists in automation and computer-integrated technologies; the necessity of search of new approaches to the decision of a problem of improvement of mechanisms of the state management of educational preparation of experts in modern conditions is proved. Emphasis is placed on the functions of state control over the provision of information and communication educational environment of higher education institutions in accordance with the management decisions of public authorities in the context of compliance of the national education system with world educational standards. It is emphasized that government agencies are getting closer to the use of ICT in management every year. In the context of global transformations, the powerful development of informatization necessitates the widespread use of information technology in education, especially higher education. It is noted that the use of modern application software in the development of information and telecommunications technologies in the educational process of universities provides an opportunity to significantly improve the quality of training of future specialists in information and telecommunications technologies. In Ukraine, it is planned to ensure the development of education in the country on the basis of new progressive concepts, introduction of the latest information technologies and scientific and methodological innovations into the educational process. It is pointed out that in the education system the main areas of application of computer technology in the educational process are: the development of information technology with a focus on further use in professional activities; use of automated systems and complexes, expert systems and decision support systems; use of information technologies as a didactic tool for modeling various objects and processes, etc. It is emphasized that the informatization of professional training of future specialists in automation and computer-integrated technologies involves the development and application of educational software based on information technology involving technical devices, software (including training expert systems aimed at: making recommendations for adoption management or design decisions; solving problems of mathematical modeling in a particular field; improving the quality of training and knowledge control, etc.). It is emphasized that the state should monitor the quality of higher education, including the training of future specialists in automation and computer-integrated technologies.

Key words: *automation, state, informatization, computer-integrated technologies, professional training, management, specialists, quality of education.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах модернізації всіх галузей, зокрема державного управління, актуалізується потреба оновлення підходів до інноваційного розвитку країни, що неможливо здійснити без участі процесу інтеграції комп'ютерних систем та мереж. Це вимагає пошуку нових шляхів державної освітньої політики щодо впровадження нових освітніх технологій у професійну підготовку фахівців з урахуванням специфіки трансформації управлінських механізмів в умовах інформаційного суспільства, зумовленої потужним розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, потужним каталізатором чого виступає необхідність моніторингу якості вищої освіти, потреба в підвищенні рівня державних інвестицій в освітню сферу тощо. З огляду на це актуалізується проблема державного управління підготовкою фахівців зі спеціальності 151 «Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології».

Як відомо, державними органами управління підготовкою фахівців в Україні є: Міністерство освіти і науки України, Державна акредитаційна комісія, Вища атестаційна комісія України. Однією з важливих функцій державного управління професійною освітою в умовах глобалізації, євроінтеграції та інформатизації постає контроль за забезпеченням інформаційно-комунікаційного освітнього середовища закладу вищої освіти, що, безперечно, потребує розробки виважених стратегій, адекватних управлінських рішень органів державної влади в контексті відповідності національної системи освіти світовим освітнім стандартам, оскільки державне управління освітою розвивається згідно зі світовим цивілізаційним розвитком, ключову роль серед яких відіграють глобалізація, інформаційне суспільство.

Глобалізація відображається в перспективах вищої школи, «в необхідності підготовки фахівців до професійної діяльності у глобальному світі, до управління глобальними процесами. Інтернаціоналізація змінює вимір освіти, а глобалізація змінює світ, в якому розвивається інтернаціоналізація» [16, с. 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державно-управлінським аспектам підготовки фахівців присвячено наукові розвідки вітчизняних дослідників (С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, Ю. Молчанової, Н. Обушної, Н. Протасової) та зарубіжних учених (П. Андрес, З. Бауман, Б. Чарлтон, А. Ґіденс, Дж. Кнайт, В. Кньобл, А. Мартінеллі та ін.). Питання професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій розглядали В. Биков, А. Гафіяк, М. Жалдак, М. Лещенко, А. Мірошніченко та ін.

Мета статті – висвітлити державно-управлінський аспект професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій; обґрунтувати необхідність пошуку нових підходів до вирішення проблеми вдосконалення механізмів державного управління освітніми підготовкою фахівців у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Державне управління освітою забезпечує планомірно впливає на освітню галузь, спираючись і ґрунтуючись на нормативно-правових актах. Гармонійно пов'язана з управлінням система освіти змінюється разом зі змінами управлінських принципів, механізмів, підходів тощо, адже «зміна підходів до державного управління освітою є передумовою ефективного реформування національної системи освіти» [12, с. 3].

Державно-управлінський аспект у вищій освіті – це особливий вид діяльності й політики держави, спрямований на освітню систему, з метою забезпечення її розвитку згідно з умовами та обставинами, що постійно змінюються. «Сутність управління освітою – цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування й розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу в якісно новий стан. Управління в освіті розглядається як підсистема соціального управління» [12, с. 9].

У стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. підкреслюється, що реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення в соціальному аспекті високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці [11].

У цьому контексті підкреслимо, що «особливість державного управління освітою полягає в тому, що воно: по-перше, має владний характер, поширюється на всю систему освіти, реалізується ієрархічно побудованим апаратом, наділеним певними повноваженнями за допомогою численних управлінських впливів, характер і типологія яких визначається специфікою об'єктів; по-друге, є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім матеріалізованим вираженням» [4, с. 54].

Як зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти в Україні», освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів,

зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [6].

Наразі, в умовах глобальних трансформацій, потужний розвиток інформатизації зумовлює необхідність широкого використання інформаційних технологій у сфері освіти, передусім вищої.

Державні структури з кожним роком наближаються до застосування ІКТ в управлінні. Це – вимога часу, яку неможливо обійти [13]. В результаті поширення процесів глобалізації відбувається посилення конкуренції на економічному ринку щодо ідей, новітніх технологій тощо. «Активними учасниками цього процесу є держава, в особі компетентних органів, вищі навчальні заклади, які виборюють право на підготовку фахівців (бакалаврів, магістрів) із певного напряму знань» [8, с. 16].

Не викликає сумніву той факт, що «розвиток інформаційного суспільства, слід зазначити, що цей процес заснований на постійному збільшенні обсягу інформації і знань, інтелектуальних інформаційних технологій, і підтримується постійним ростом професійних навичок майбутніх фахівців» [1, с. 89].

Використання сучасного прикладного програмного забезпечення в умовах розвитку інформаційних та телекомунікаційних технологій в освітньому процесі університетів надає можливість значно підвищити якість підготовки майбутніх фахівців з інформаційно-телекомунікаційних технологій [1, с. 96].

В Україні передбачено забезпечення розвитку освіти в країні на основі нових прогресивних концепцій, запровадження в освітній процес новітніх інформаційних технологій та науково-методичних інновацій [7].

У сфері освіти базовими функціями держави є розробка стратегічної та тактичної мети, а також пріоритетів, дотримання соціальних цінностей, створення правових основ функціонування ринку освітніх послуг, гарантування високої якості освітніх послуг [5].

Рівень освіченості як інтенсивний чинник суттєво впливає на величину валового національного продукту й зумовлює соціально-економічний статус держави в сучасному суспільстві [17].

Темпи економічного зростання, на які «орієнтуються органи державної влади, в сучасних ринкових умовах формування управлінської вертикалі є значною мірою пов'язаним з реалізацією принципово нового підходу до створення адекватної перетворенням системи управління найважливішим сектором формування кадрового потенціалу високого рівня кваліфікації – сферою вищої професійної освіти» [15, с. 22].

Державне управління є основним способом реалізації суб'єктно-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, а об'єктом державного управління є все суспільство [3, с. 166–167]. Багатоаспектним об'єктом управління є освіта, підоб'єктами керівного впливу в цьому контексті виступають освітні установи, освітні програми, освітній процес і його результати [14].

Як зазначає В. Філіппова, «структура підготовки фахівців за галузями знань повинна відповідати структурі зайнятості, тобто ринок освітніх послуг та ринок праці збалансовані, а зміни у структурі підготовки кадрів проходять відповідно до структурних зрушень економіки, зміни темпів і пропорцій ВВП, модернізації виробництва» [14, с. 52].

Наразі в системі освіти основними напрямками застосування в освітньому процесі комп'ютерних технологій є: освоєння інформаційних технологій з орієнтацією на подальше застосування в професійній діяльності; використання автоматизованих систем і комплексів, експертних систем і систем підтримки прийняття рішень; використання інформаційних технологій як дидактичного засобу для моделювання різних об'єктів і процесів тощо.

Студенти у процесі професійної підготовки оволодівають інтегрованими компетентностями, зокрема знаннями, використовуючи їх потім у непередбачуваних, нестандартних ситуаціях. «Зростає усвідомлення значення отриманих знань для досягнення професіоналізму в майбутній діяльності. Студенти здатні інтегрувати набуті теоретичні знання з психолого-педагогічних дисциплін з практичною діяльністю. Знання мають творчий, поліфункціональний характер, характеризуються системністю взаємозв'язків окремих предметних знань. Спостерігається розуміння механізмів вдосконалення професійної діяльності педагогічними методами, їх застосування до моделювання виробничих ситуацій і процесів» [2, с. 189].

Інформатизація професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій передбачає розроблення та застосування навчального забезпечення на основі інформаційних технологій із залученням технічних пристроїв, програмного забезпечення (зокрема, навчальних експертних систем, спрямованих на: вироблення рекомендацій для прийняття управлінських чи проектних рішень; розв'язування задач математичного моделювання в певній галузі; підвищення якості професійної підготовки та контролю знань тощо).

Як відомо, ключова особливість інформатизації освіти полягає в можливості самостійно здобувати необхідну інформацію, знання за допомогою автоматизованих освітніх систем. Інформаційні, інформаційно-комунікаційні технології (Information and Communication Technologies, ICT) – сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, інтегрованих з метою збирання, обробки, зберігання, розповсюдження, відображення і використання інформації в інтересах її користувачів. Освітній процес майбутніх фахівців будується з використанням дистанційної форми навчання на базі Інтернет-технологій, упровадженням ІКТ та мультимедійних технологій і телекомунікаційних засобів тощо, що набуло особливої актуальності впродовж останнього року в умовах пандемії.

Застосування сучасних інформаційних технологій в управлінні освітнім процесом сприяє підвищенню якості професійної підготовки фахівців, моделюванню індивідуальної освітньої траєкторії кожного студента, що суттєво підвищує ефективність вищої освіти.

У цьому контексті доречно звернутися до «Положення про Національну освітню електронну платформу» [10], згідно з яким власником е-платформи є держава в особі МОН. Е-платформа є державною спеціалізованою освітньою інформаційно-телекомунікаційною системою, яка: включає в себе спеціальний інформаційний ресурс у мережі Інтернет, на якому у вільному доступі в повному обсязі розміщуються безкоштовні електронні версії підручників або е-підручники для здобуття повної загальної середньої освіти; забезпечує безоплатний і вільний доступ користувачів до інформації, що в ній міститься, відповідно до цього Положення. Електронна підтримка навчального процесу університету акумулює зміст освітнього процесу, електронний контент навчальних дисциплін, методи навчальної взаємодії викладачів і студентів, форми пізнавальної творчо-самостійної роботи, методи контролю та самоконтролю.

У «Положенні про Національну освітню електронну платформу» [10] зазначено, що основним функціональним призначенням е-платформи є: 1) електронна взаємодія користувачів е-платформи; 2) можливість взаємодії (інтероперабельність) з іншими інформаційно-телекомунікаційними системами, базами даних, інформаційними ресурсами, в тому числі системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, відповідно до законодавства; 3) відбір, накопичення, зберігання, систематизацію, розміщення, поширення е-підручників, електронних освітніх ресурсів та сервісів, методичних, дидактичних навчальних матеріалів, засобів оцінювання, дистанційних курсів тощо; 4) експертиза проектів е-підручників, їх відбору для подальшого забезпечення ними за державні кошти здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників у порядку, встановленому законодавством; 5) експертиза електронних версій проектів підручників (інших, ніж е-підручники), їх конкурсного відбору для подальшого забезпечення ними за державні кошти здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників у порядку, встановленому законодавством; 6) можливість формування і реалізації учасниками освітнього процесу індивідуальної освітньої траєкторії та діяльності; 7) навчання і підвищення кваліфікації педагогічних працівників, зокрема з можливістю оцінювання навчальних досягнень і рівня педагогічної майстерності; 8) перелік освітніх інформаційних ресурсів, електронних баз даних, рекомендованих МОН, з наявністю посилань на них; 9) тематичне та поточне оцінювання відповідності результатів навчання здобувачів освіти обов'язковим результатам навчання, визначеним відповідним стандартом освіти та/або освітньою чи навчальною програмою; 10) розмежування доступу до е-підручників, електронних освітніх ресурсів і сервісів е-платформи залежно від категорії її користувачів; 11) комунікація між користувачем е-платформи, в тому числі надання відгуків про е-підручники, електронні освітні ресурси і сервіси е-платформи; 12) збирання визначених МОН даних щодо використання е-платформи, її складових та розміщеної на ній інформації; 13) можливість створення, ведення та використання реєстрів, баз даних відповідно до законодавства; 14) пошук та систематизацію відображення інформації за метаданими, що передбачено під час формування та функціонування е-платформи; 15) відповідність вимогам щодо інклюзивного освітнього середовища; 16) розширення функціональних можливостей під час формування та функціонування е-платформи [там само].

В умовах посиленого розвитку інформаційного суспільства державі необхідно зберегти важелі впливу на ситуацію, намагатися скоординувати дії різноманітних суб'єктів суспільства, що зацікавлені у розвитку інформаційного сектору економіки в країні. Головне завдання наразі – створити таке поєднання державного регулювання і ринкових механізмів, що призвело б до росту інформаційного сектору економіки та державного управління. Сьогодні настав період переосмислення діяльності органів, які забезпечують розвиток інформаційної сфери в Україні [9].

Звернемося до компетентностей, які формуються у фахівців спеціальності 151 «Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології»: наприклад, інтегральна компетентність бакалавра з автоматизації та комп'ютерно-інтегровані технологій – здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми, що характеризуються комплексністю та невизначеністю умов, під час професійної діяльності в галузі автоматизації або у процесі навчання, що передбачає застосування теорій і методів галузі. Об'єктами вивчення та діяльності бакалаврів з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій є технічне, програмне, математичне, інформаційне й організаційне забезпечення систем автоматизації об'єктів і процесів у різних галузях діяльності з використанням сучасної мікропроцесорної та комп'ютерної техніки, спеціалізованого прикладного програмного забезпечення й інформаційних технологій.

Серед спеціальних компетентностей виокремлено: здатність застосовувати знання математики, в обсязі, необхідному для використання математичних методів для аналізу й синтезу систем автоматизації; здатність застосовувати методи системного аналізу, математичного моделювання, ідентифікації та числові методи для розроблення математичних моделей окремих елементів і систем автоматизації в цілому, для аналізу якості їхнього функціонування з використанням новітніх комп'ютерних технологій; здатність виконувати аналіз об'єктів автоматизації на основі знань про процеси, що в них відбуваються та застосовувати методи теорії автоматичного керування для дослідження, аналізу й синтезу систем автоматичного керування; здатність застосовувати знання фізики, електротехніки, електроніки і мікропроцесорної техніки, в обсязі, необхідному для розуміння процесів в системах автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологіях; здатність обґрунтовувати вибір технічних засобів автоматизації на основі розуміння принципів їхньої роботи аналізу їх властивостей, призначення і технічних характеристик з урахуванням вимог до системи автоматизації та експлуатаційних умов; налагоджувати технічні засоби автоматизації та системи керування; здатність обґрунтовувати вибір технічної структури й вміти розробляти прикладне програмне забезпечення для мікропроцесорних систем керування на базі локальних засобів автоматизації, промислових логічних контролерів та програмованих логічних матриць і сигнальних процесорів; здатність проектування систем автоматизації з врахуванням вимог відповідних нормативно-правових документів та міжнародних стандартів; здатність використовувати для вирішення професійних завдань новітні технології в галузі автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій, зокрема, проектування багаторівневих систем керування, збору даних та їхнього архівування для формування бази даних параметрів процесу та їхньої візуалізації за допомогою засобів людино-машинного інтерфейсу; здатність вільно користуватись сучасними комп'ютерними та інформаційними технологіями для вирішення професійних завдань, програмувати та використовувати прикладні та спеціалізовані комп'ютерно-інтегровані середовища для вирішення задач автоматизації тощо.

Звісно, держава повинна забезпечувати моніторинг якості вищої освіти, в тому числі професійної підготовки майбутніх фахівців з автоматизації та комп'ютерно-інтегрованих технологій.

Висновки і пропозиції. Отже, державі у сфері вищої освіти належить функція законодавця, стейкхолдера якості освіти, головного інвестора; держава встановлює стандарти якості освіти й контролює дотримання їх. У контексті глобалізації та інформатизації проблема державного регулювання системи освіти й розвитку професійного потенціалу майбутніх фахівців дедалі актуалізується, що викликає необхідність пошуку нових і вдосконалення наявних механізмів державного управління освітніми підготовкою фахівців, у тому числі зі спеціальності 151 «Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології». Це потребує розроблення нових методичних підходів до вирішення цього питання, що відкриває перспективи для подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гафіяк А., Мірошниченко А. Розробка складових комплексу забезпечення системи формування професійної компетентності фахівців з інформаційно-комунікаційних технологій. *Збірник наукових праць Національної академії прикордонної служби України. Серія: Педагогічні науки*. № 4(19). 2019. С. 86–101.

2. Горбатюк Р. М. Теоретичні основи моделювання системи професійної підготовки майбутніх інженерів-педагогів комп'ютерного профілю. *Збірник наукових праць*. 2012. Випуск 11. С. 184–190.

3. Державне управлінням : словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика. Київ : Вид-во УАДУ. 2002. 228 с.

4. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол. : Н. Г. Протасова, С. В. Крисюк, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2012. 60 с.

5. Кобець А. С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг. URL: http:// www.dy.nayka.com.ua.

6. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. С. 2–4.

7. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013.

8. Нічуговська Л. І., Фомкіна О. Г. Економіка освіти в контексті глобалізації. *Постметодика*. 2007. № 1. С. 15–23.

9. Полякова Л. П. Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів : автореферат дис. … докт. наук з державного управління. Донецьк, 2010. 40 с.

10. Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу. Наказ МОН України від 22.05.2018 № 523. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0702-18.

11. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: http://www.president.gov.ua.

12. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 456 с.

13. Соловйов С. Г., Даниленко В. Г. Проблеми розвитку електронної демократії в умовах модернізації державного управління України. Київ : НАДУ, 2012. 68 с.

14. Філіппова В. Д. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_12.

15. Швець Д. Є. Управління системою вищої освіти: регуляція і дерегуляція. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2014. № 59. С. 22–33.

16. Knight, J. (2003). Updating the Definition of Internationalization. *International Higher Education*. 33. P. 1–3.

17. The Encyclopedia of Higher Education (2010). Pergamon Press. – Oxford, New Jork, Tokio: First Edition: V. 1: National System of Higher Education, V. 2, 3: Analitical Perspectives, V. 4: Academic Disciplines and Indexes. P. 80–82.

ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

FUNDAMENTALS OF FINANCING EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF POWER

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.19

Козарь Т.П.
кандидат наук
з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

У статті проаналізовано державну політику у сфері освіти та забезпечення якості освіти. В Україні відбувається процес децентралізації влади. Одним із надскладних завдань для територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До створення спроможних громад управлінням освітою в селах і селищах займались відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади.

Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл. Органи місцевого самоврядування територіальних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Органам місцевого самоврядування усіх громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти.

Розглянуто проблеми розвитку та особливості формування сучасної державної освітньої політики. Реформування сфери освіти, що відбувається сьогодні в Україні, можливо тільки за умов відповідного ефективного фінансування галузі за допомогою бюджетних та позабюджетних джерел. Актуальність даної теми полягає у необхідності дослідження впливу факторів на фінансове забезпечення освіти в Україні в умовах динамічної нормативної бази та недосконалої системи планування видатків.

Однією з основних умов забезпечення якісної освіти є достатнє фінансування. На сьогодні головним джерелом фінансового забезпечення сфери освіти є державне фінансування з безпосередньо державного та місцевих бюджетів, що регламентується відповідною нормативною базою. Конституція України проголошує обов'язковість загальної середньої освіти, держава забезпечує розвиток дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, вищої освіти і післядипломної освіти різних форм навчання, зокрема, шляхом надання державних стипендій та пільг учням і студентам. При цьому важливо, щоб надані державою гарантії у сфері освіти були підтверджені відповідним державним фінансуванням.

Ключові слова: *державна освітня політика, вища освіта, реформи, вищі навчальні заклади, якість освіти, управління освітою, функції управління освітою.*

The article analyzes the state policy in the field of education and quality assurance of education. Ukraine is in the process of decentralizing power. One of the most difficult tasks for local communities during this process is to create an education management function. The education departments in the district state administrations, which are elements of the executive branch, were involved in the creation of capable communities in the management of education in villages and settlements.

The functions of the executive bodies of village and township councils in the field of education were minimal and consisted in the implementation of secondary tasks for the provision of schools. The local self-government bodies of territorial communities are autonomous and have all the powers, including in the field of education management. But a serious challenge is their institutional weakness. Local governments in all communities, together with budgetary preferences and governance, will need to take on the complex task and responsibility of creating effective education management.

Problems of development and features of formation of modern state educational policy are considered. Reforming the education sector, which is happening in Ukraine today, is possible only with the appropriate effective financing of the industry from budgetary and extrabudgetary sources. The relevance of this topic lies in the need to study the impact of factors on the financial support of education in Ukraine in a dynamic regulatory framework and imperfect cost planning system.

One of the main conditions for ensuring quality education is sufficient funding. Today, the main source of financial support for education is public funding directly from the state and local budgets, regulated by the relevant regulations. The Constitution of Ukraine proclaims the obligation of general secondary education, the state ensures the development of preschool, complete general secondary education, vocational education, higher education and postgraduate education in various forms of education, in particular, by providing state scholarships and benefits to pupils and students. At the same time, it is important that the guarantees provided by the state in the field of education are confirmed by the corresponding state funding.

Key words: *state educational policy, higher education, reforms, higher educational institutions, quality of education, education management, functions of education management.*

Постановка проблеми. Інтеграція України у світовий освітній простір вимагає постійного вдосконалення національної системи освіти, пошуку ефективних шляхів підвищення якості освітніх послуг, апробації та впровадження інноваційних педагогічних систем, реального забезпечення рівного доступу всіх її громадян до якісної освіти, модернізації змісту освіти та організації її адекватно світовим тенденціям і вимогам ринку праці, забезпечення безперервності освіти та навчання протягом усього життя.

Як показує світовий досвід, освіта і суспільство не віддільні один від одного, що являє єдину систему. І якщо реформуванню та відновленню підлягають умови і чинники, безпосередньо пов'язані зі становленням особистості, її культурним та духовно-моральним розвитком, то незамінним засобом такого

розвитку є утворення і все, що пов'язано з ним. Одним з найважливіших напрямків країни є пріоритетний розвиток освітньої сфери, яка для багатьох країн була, є і залишається стратегічною точкою зростання, оскільки створює найефективніший, найпотужніший інвестиційний ресурс-людський потенціал.

Тенденції розвитку промислового виробництва, підвищення вимог роботодавців до якості робочої сили висвітлили одну з найважливіших проблем економічного розвитку країни – дефіцит робітничих кадрів [3]. Задоволення потреб економіки країни у якісній робочій силі потребує розробки ефективного механізму формування кадрового забезпечення в системі реформ сучасної освіти й удосконалення відповідної державної політики у даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями організації та розвитку галузі освіти займаються наукові установи Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, галузеві науково-дослідні інститути і вищі навчальні заклади, а також такі вчені, як М. Ануфрієв, О. Бандурка, Т. Боголіб, М. Головатий, О. Грішнова, Б. Данилишин, В. Журавський, І. Каленюк, В. Конопльов, В. Кремень, М. Курко, В. Луговий, С. Ніколаєнко, Т. Оболенська, О. Падалка, С. Пєтков, О. Сидоренко, С. Сірополко, В. Тюріна, О. Федоренко, Т. Фінікова та ін. Незважаючи на таке широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань освітньої галузі досліджувалися фрагментарно і потребують комплексного вивчення, вироблення концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності в Україні, яка під впливом науково-технічного прогресу та інформаційного буму вже тривалий час перебуває у стані безперервного організаційного реформування [5].

Мета статті – дослідження сучасних особливостей формування сучасної державної освітньої політики.

Виклад основного матеріалу. Державна освітня політика спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку. Для досягнення цієї мети держава здійснює узгодження з різних суспільних процесів, які впливають на „виробництво знань" та „виробництво фахівців", які ці знання застосовують. Зазначені процеси можуть відбуватися як у сфері освіти, так і по за нею. Для забезпечення освітнього процесу необхідні також інші умови, що не стосуються безпосередньо змісту освіти: наявність кваліфікованих кадрів, необхідна інфраструктура, відсутність екстремістських політичних впливів, наявність нормативно-правової бази освітньої діяльності тощо [1].

Незважаючи на твердження багатьох фахівців, усвідомлення пріоритетності розвитку освіти в нашому суспільстві повністю не відбулося, в результаті чого залишаються зруйнованими зв'язки між духовними гуманістичними традиціями народів, філософією освіти, освітньою політикою, політикою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях і довготривалою стратегією в цій області.

Особливістю реалізації державної освітньої політики є те, що вона стає більш мобільною, здатною адекватно реагувати на зміни в сфері освіти, до впровадження стимулів до постійного професійного вдосконалення освітніх послуг. Для здійснення стабільного розвитку державою необхідно забезпечити: реалізація державних та регіональних програм стосовно освітнього контенту; забезпечення національного та регіонального моніторингу якості освіти; проведення наукових досліджень із актуальних проблем розвитку освіти; створення умов для реалізації державної освітньої політики, різноманітних освітніх моделей, форм та засобів отримання освіти.

Розглядаючи більш детально попередні закони то держава забезпечувала бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність, то за новим Законом № 2145 держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 % валового внутрішнього продукту. Як бачимо, відсоток зменшився, але робити висновки щодо зменшення державного забезпечення бюджетних асигнувань на освіту не слід.

Національний дохід відрізняється від валового внутрішнього продукту на сальдо (різницю між грошовими надходженнями і витратами) зовнішньоекономічних операцій, включаючи сальдо експорту та імпорту товарів і послуг, сальдо оплати праці чужоземних працівників і сальдо переведення прибутків від вивезеного за кордон капіталу.

При цьому національний дохід може бути меншим чи більшим за валовий внутрішній продукт залежно від знаку сальдо. Як і раніше, фінансування здійснюється за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Розглядаючи залучення коштів від надання платних послуг, важливим і цікавим є п. 3 ст. 78 Закону № 2145. У цьому пункті зазначено, що державні та комунальні заклади освіти мають право надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабмін. Але при цьому засновники відповідних закла-

дів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, визначеного Кабміном.

Тобто основним нормативним документом для визначення видів платних послуг на сьогодні є Перелік № 796. Але водночас засновники закладів освіти мають право дозволити до надання і інші види платних послуг, не передбачені цим Переліком. Це дуже важливо, адже раніше відходити від вимог цього Переліку було неможливо. Всі кошти, які були отримані навчальними закладами за види платних послуг, які не передбачені Переліком № 796, підлягали перерахуванню до бюджету. Тепер же, наприклад, міська рада як засновник може розширити перелік видів платних послуг, які можуть надавати школи, створені такою радою.

Конституція закріплює право громадян України на отримання безкоштовної дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Ця норма прописана у ст. 53 Конституції.

Фінансування дошкільної та позашкільної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. Держава може сприяти розвитку дошкільної та позашкільної освіти шляхом надання відповідних освітніх субвенцій (п. 5 ст. 78 Закону № 2145).

Поки що субвенції на дошкільну та позашкільну освіту у держбюджеті не передбачалися. І, як свідчить Закон про держбюджет на 2018 рік, який доступний на момент написання статті на сайті www.rada.gov.ua, такі субвенції також не заплановані. Фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Це передбачено ст. 53 Конституції. Саме на здобуття загальної середньої освіти виділяється субвенція із державного бюджету місцевим бюджетам. Умови надання та використання такої субвенції передбачені Порядком № 6.

Відповідно до умов цього Порядку освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників таких типів навчальних закладів:

1) загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів;

2) шкільні відділення навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;

3) спеціалізовані школи (школи-інтернати), включаючи школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей у галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою; ліцеї (ліцеї-інтернати); гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати);

4) вечірні (змінні) школи;

5) загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та сімей патронатних вихователів);

6) спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри;

7) професійно-технічні навчальні заклади державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, а саме на оплату праці з нарахуваннями викладачів, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти, затвердженим постановою № 1392.

Тож на сьогодні освітня субвенція спрямовується лише на фінансування загальної середньої освіти і лише на видатки по заробітній платі педагогічних працівників. У складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції. Кабмін за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Як визначено у п. 6 ст. 78 Закону № 2145, порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням таких факторів:

– рівень освіти;

– категорія території, на якій розташований заклад освіти;

– наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;

– особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;

– необхідність підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотньому напрямку;

– інших факторів.

Фінансування освітньої діяльності з державного бюджету може здійснюватися шляхом надання освітніх субвенцій, які відповідно до БКУ та Закону про Держбюджет на відповідний рік можуть спрямовуватися на:

– здобуття повної загальної середньої освіти;

– здобуття професійної (професійно-технічної) освіти;

– здобуття освіти на інших рівнях освіти;

– здобуття спеціалізованої освіти;

– здобуття позашкільної освіти;

– здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами;

– підвищення кваліфікації педагогічних працівників;

– інші цілі.

Фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти здійснюється за рахунок коштів держбюджету, в тому числі шляхом надання відповідних освітніх субвенцій, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Витрати, що покриваються за рахунок відповідних освітніх субвенцій, визначаються спеціальним законом. На сьогодні, як ми вже зазначали вище, освітня субвенція спрямовується на фінансування професійно-технічної освіти лише в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти. Оновлений зміст реалізації державної освітньої політики разом з технологіями та політико-економічними особливостями має стати основою нової державної освітньої політики.

Висновки і пропозиції.

Реформування системи освіти вкрай необхідно. На сьогоднішній день воно носить в основному стихійний і тому малоефективний характер, оскільки немає єдиної державної політики на рівні регіону, в якій освітня політика повинна займати пріоритетне місце. До цього додається відсутність дієвого механізму реалізації прийнятих регіональних рішень, в результаті чого всі програми залишаються у вигляді декларацій, оскільки вони або не фінансуються бюджетом взагалі, або, якщо фінансуються, то в недостатній для їх реалізації обсязі.

Для подальшої успішної реалізації процесу децентралізації влади для розвитку освітньої діяльності важливими завданням є: створення дієвих функції управління освітою, прозорих громад управлінням освітою що займались відділами освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади, дане регулювання повинно здійснюватись за допомогою прийняття основоположних документів, які визначають державну політику в частині відповідного ефективного фінансування галузі за допомогою бюджетних та позабюджетних джерел.

З урахуванням нових економічних умов реалізації державної освітньої політики, повинна забезпечувати певний рівень конкурентоспроможності. Вона ж змушена поки йти іншим шляхом, щоб дати можливість вузам вижити в нових умовах. Ці завдання мало сумісні між собою, якщо говорити про цілісну систему освіти регіону. Тому реалізація реформаційних процесів в державній освітній політиці здійснюються в дуже вузьких рамках: на галузевому рівні або ж на рівні окремого вищого навчального закладу.

Одна з основних ідей законопроекту «Про професійну освіту» – це децентралізація управління. Прийняття важливих рішень повинно відбуватися саме на рівні області. Для цього на рівні області необхідно створювати ради стейхолдерів – зацікавлених у випускниках закладів професійної освіти. До цих рад повинні увійти представники закладів профтехосвіти, місцевої влади, працедавців, державних та комерційних підприємств регіону, які вирішуватимуть щодо необхідних регіону професій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

2. Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: http://mon.gov.ua/usi-novivni/

3. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII.

4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20.12.2016 р. № 1789-VIII.

5. Державна програма «Швейцарсько-українського проект DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», який впроваджується Консорціумом ГО DOCCU»

6. Постанова КМУ "Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами" Рік 27.12.2017 Тип Постанови КМУ

7. Воронина Т. Перспективы оброзования в информационном обществе // http: //www.for.ua.com/.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ АКТІВ

LEGAL REGULATION OF PENSION PROVISION FOR SERVICEMEN THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL ACTS

УДК 349:15.587
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.20

Радченко Я.М.
аспірант
Класичного приватного університету

У статті здійснюється дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення військовослужбовців крізь призму діючих міжнародних актів в зв'язку з необхідністю максимального сприяння з боку держави забезпеченню реалізації прав як власне її громадян, так і громадян інших країн, які з тих чи інших причин, змінили своє місце проживання. Констатовано що в першу чергу, права військовослужбовців визначені і гарантовані такими актами міжнародного права як: Загальна декларація прав людини (1948 рік); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 рік), а також Женевська конвенція 1949 року і Додаткові протоколи до неї. Дослідження чинних міжнародних багатосторонніх й двосторонніх договорів та угоди в сфері пенсійного забезпечення дозволило автору виявити принцип пенсійного забезпечення та основні питання, що виникають піл час реалізації їх положень в світлі захисту прав людини.
Зокрема, дане дослідження дозволяє автору дійти висновку, про те що укладення міжнародних двосторонніх договорів (угод) в сфері пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей з різними країнами є нагальною вимогою сьогодення; держава зобов'язана гарантувати право на отримання належної пенсії незалежно від того, де проживає громадянин; укладення таких договорів та угод повинно відбуватись виключно за пропорційним принципом.
Важливу роль в регламентації пенсійних прав військовослужбовців відіграє група міжнародно-правових актів прямої дії, що закріплюють права військовослужбовців. До них, зокрема, відносяться акти, що визначають права військовослужбовців в умовах збройних конфліктів – Женевські конвенції 1949 року і Додаткові протоколи до них. Україна є стороною Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року в порядку правонаступництва. В змісті Конвенції про поводження з військовополоненими відсутні норми, які безпосередньо стосуються пенсійного забезпечення військовослужбовців, але окремі положення все-таки сприяють, в подальшому, соціальному захисту військових, які потрапили у полон, у разі виникнення в них права на пенсійне забезпечення.
Ключові слова: *військовослужбовці, пенсійне забезпечення, пропорційний принцип, територіальний принцип.*

The article examines the legal regulation of pensions for servicemen through the prism of existing international acts in connection with the need for maximum assistance from the state to ensure the realization of the rights of its citizens and citizens of other countries who, for one reason or another, have changed their place of residence.
. It is stated that, first of all, the rights of servicemen are defined and guaranteed by such acts of international law as: the Universal Declaration of Human Rights (1948); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), as well as the Geneva Convention of 1949 and its Additional Protocols. A study of existing international multilateral and bilateral agreements and agreements in the field of pensions allowed the author to identify the principle of pensions and the main issues that arise during the implementation of their provisions in the light of human rights.
In particular, this study allows the author to conclude that the conclusion of international bilateral agreements (agreements) in the field of pensions for servicemen and members of their families with different countries is an urgent requirement of today; the state is obliged to guarantee the right to receive a proper pension regardless of where the citizen lives; the conclusion of such contracts and agreements should take place exclusively on a proportional basis.
A group of international legal acts of direct action that enshrine the rights of servicemen plays an important role in regulating the pension rights of servicemen These include, in particular, acts defining the rights of servicemen in armed conflicts - the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols. Ukraine is a party to the Geneva Conventions of August 12, 1949 by way of succession. There is no provision in the Convention on the Treatment of Prisoners of War that directly relates to the pension provision of servicemen, but certain provisions still contribute to the further social protection of prisoners of war in the event of their right to a pension.
Key words: *servicemen, pension provision, proportional principle, territorial principle.*

Постановка проблеми. Світова спільнота та держави, які в неї входять визнають важливе значення вироблених в процесі міжнародного співробітництва принципів і підтримують зближення різних правових систем. Кожна правова та соціальна держава прагне співвідносити та удосконалювати своє національне законодавство з міжнародними нормами та стандартами, оскільки це дозволяє максимально сприяти забезпеченню реалізації прав як власне її громадян, так і громадян інших країн, які з тих чи інших причин, змінили своє місце проживання. Такий підхід сприяє підвищенню рівня соціальної стабільності, як в середині країни, так і за її межами, так як направлений на покращення відносин добросусідства та співробітництва між країнами, які визнають норми міжнародного права у певній сфері суспільного життя. Це стосується і сфери пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На окремих проблемах досліджуваної проблематики була сфокусована увага таких науковців як: Т.А. Посталов, О. Бахур тощо

Постановка завдання. Метою даного науково-теоретичного дослідження є аналіз правового регулювання пенсійного забезпечення військовослужбовців крізь призму діючих міжнародних актів у сучасних умовах розбудови правової держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. В першу чергу, права військовослужбовців визначені і гарантовані такими актами міжнародного права як: Загальна декларація прав людини (1948 рік); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 рік).

Зокрема, згідно ч. 1 ст. 25 кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини.

Варто зазначити, що Загальна декларація прав людини здійснила величезний вплив на сучасну практику держав і формування відповідних стандартів у сфері прав людини, тому що є базисом для численних нормативно-правових актів.

Щодо змісту норм Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, то саме в ньому закріплено право кожного на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (стаття 9).

Надзвичайно важливе значення в сфері пенсійного забезпечення мають також міжнародні багатосторонні й двосторонні договори та угоди, що випливає з ст.12 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

На сьогодні основним принципом міжнародних договорів (угод) є те, що держави домовляються між собою про збереження пенсійних прав громадян, які працюють на територіях цих держав, або переїжджають з території однієї держави на територію іншої. У кожному договорі (угоді) визначаються положення, за якими це право буде гарантуватись .

Отже, міжнародні договори (угоди) про пенсійне забезпечення можна класифікувати на два види:

1. договори (угоди), які укладені за територіальним принципом пенсійного забезпечення. Наразі їх укладено 14, зокрема з такими країнами як: Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь, Республіка Вірменія, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Республіка Грузія, Російська Федерація, Республіка Молдова, Республіка Такжикистан, Республіка Туркменістан, Республіка Узбекистан, а також з Угорщиною, Монголією, Румунією.

За територіальним принципом пенсійне забезпечення особи здійснюється за законодавством і за рахунок тієї держави, де вона постійно проживає. В цьому випадку при призначенні пенсії відбувається повне прирівнювання набутого стажу до іноземного.

Пенсійні правовідносини при цьому, як правило, не припиняються, оскільки в них змінюється лише один із суб'єктів –держава, змінюється також і зміст правовідносини (обсяг взаємних прав і обов'язків суб'єктів, враховуючи діюче пенсійне законодавство країни переселення). В цьому аспекті ми погоджуємось з О. Бахуром, який вважає, що угоди, що ґрунтуються на принципі «територіальності» мають суттєві недоліки, що пов'язані з можливим погіршення умов та рівня пенсійного забезпечення при переселенні з однієї країну в іншу в зв'язку з істотними відмінностями пенсійного законодавства в державах.

2. договори, укладені за пропорційним принципом пенсійного забезпечення. Їх укладено з 9 країнами, а саме: з Естонською Республікою Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Королівством Іспанія, Словацькою Республікою, Чеською Республікою, Республікою Болгарія, Польщею, Португальською республікою.

Особливістю цих договорів є те, що кожна країна самостійно відповідає за нарахування та виплату частини пенсії особи – залежно від наявного стажу, отриманого на її території. Загальний розмір пенсії складається з частин пенсій, які призначаються кожною державою окремо.

У разі, якщо між Україною і будь-якою іншою державою немає підписаного договору (угоди) про соціальний захист, в тому числі про пенсійне забезпечення, то українці, які виїдуть на постійне місце проживання до таких країн, позбавляються права на пенсію і навпаки.

Отож, Україна разом із 24 країнами взяла на себе міжнародні зобов'язання у сфері пенсійного забезпечення, однак, як правило, лише щодо пенсійного забезпечення цивільного населення. Також вже підписані Україною міжнародні угоди (Угода між Україною та Державою Ізраїль про соціальне забезпечення, вчинена 28 грудня 2012 р. (Ізраїль ратифікував ще у 2017 році), Угода між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про соціальне забезпечення, вчинена 28 вересня 2019 р.), однак вони й досі не ратифіковані.

Міжнародні зобов'язання щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей підтримуються та забезпечуються

лише окремими державами в межах багатосторонньої Угоди про порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей і державне страхування військовослужбовців держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, а також Угодами між Кабінетом Міністрів України та Урядом Грузії (підписана 23 грудня 1999 року та ратифікована 29 листопада 2001 року), між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки (підписана 16 березня 2000 року та ратифікована 29 листопада 2001 року), між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова (підписана 21 жовтня 2007 року та ратифікована 19 жовтня 2011 року). Останні три угоди укладені за територіальним принципом,

«Цивільні» угоди (договори) в сфері пенсійного забезпечення з іншими державами, не врегульовують питання пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей. В них або ж міститься норма, яка передбачає, що питання пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей регулюється спеціальним угодами, або ж взагалі нічого не написано про таку категорію осіб і їх пенсійне забезпечення.

Якщо говорити про багатосторонні угоди, то тут ситуація значно краща. Після розпаду Радянського Союзу найпершою багатосторонньою угодою в сфері соціального захисту військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей стала Угода між державами-учасницями Співдружності Незалежних Держав про соціальні і правові гарантії військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей від 14 лютого 1992 року. Відповідно до неї порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців встановлюється міжурядовими угодами.

Дещо пізніше, 15 травня 1992 року усіма 10 країнами була підписана Угода про порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей і державне страхування військовослужбовців держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. Вона передбачає територіальний принцип.

Норми Угоди про порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців та їх сімей і державного страхування військовослужбовців держав-учасниць СНД від 15 травня 1992 року також нерідко розглядалися в Економічному Суді СНД, який був створений як дієвий міжнародний інститут вирішення ймовірних конфліктів між суб'єктами міжнародного права для захисту їх прав і законних інтересів. Зокрема, судом було прийнято три рішення щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей.

Економічний Суд СНД вважає, що пенсійне забезпечення та обов'язкове державне страхування військовослужбовців Збройних Сил держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, Об'єднаних Збройних Сил Співдружності, Збройних Сил та інших військових формувань колишнього Союзу РСР, а також пенсійне забезпечення сімей цих військовослужбовців здійснюються на умовах, за нормами і в порядку, які встановлені або будуть встановлені законодавством держав-учасниць, на території яких проживають зазначені військовослужбовці та їх сім'ї, а до прийняття цими державами законодавчих актів з цих питань – на умовах, за нормами і в порядку, які були встановлені законодавством колишнього Союзу РСР

Сьогодні Україна поступово виходить із низки міжнародних договорів прийнятих в межах СНД із подальшим повним припиненням участі нашої Держави в цій регіональній міжнародній організації. Це є важливим сигналом для початку роботи із укладанням двосторонніх угод у цій сфері.

Висновки. Необхідність укладення міжнародних двосторонніх договорів (угод) в сфері пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей з різними країнами є нагальною вимогою сьогодення, так як створює правову основу захисту пенсійних прав зазначеної категорії осіб і потребує всебічної підтримки. Держава зобов'язана гарантувати право на отримання належної пенсії незалежно від того, де проживає громадянин, якому призначено пенсію: в Україні чи за її межами.

Більш того, ми переконані, що укладення таких договорів та угод повинно відбуватись виключно за пропорційним принципом і якщо військовослужбовець отримав право на пенсію за вислугою років, по інвалідності, або ж його рідні на пенсію по втраті годувальника на території України, то цілком справедливо, якщо виплата пенсії буде здійснюватися за її рахунок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бабенко А. Г. Пенсійне забезпечення громадян – складова соціальної політики держави / А. Г. Бабенко // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії : Зб. наук. праць. – 2010. – № 1. – С. 12–17.

2. Гнибіденко І. Ф. Пенсійна реформа в Україні: стан, проблеми, перспективи / І. Ф. Гнибіденко // Економіка України. – 2007. – № 4. – С. 4–11.

3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс] / ООН, Міжнародний

документ, 1948 р. / Режим доступу http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_ 015

4. Угода про порядок переведення і виплати пенсій відповідно до Тимчасової угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про гарантії прав громадян, які працювали в районах Крайньої Півночі та місцевостях, прирівняних до районів Крайньої Півночі, у галузі пенсійного забезпечення від 15 січня 1993 року

5. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій. – К., 1998.

6. Міщенко В. І., Гордієнко В. В. Недержавні пенсійні фонди в системі реформування пенсійної системи України // Фінанси України. – 1997. – № 12. – С. 32.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

HUMAN RESOURCING OF HEALTHCARE SYSTEM

УДК 351.9: 336.14 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.21

Лєбєдєв А.О.
аспірант
Класичного приватного університету

ВООЗ визначає кадрові ресурси системи охорони здоров'я як «усіх людей, залучених до роботи, основна мета якої – зміцнення здоров'я». Кадрові ресурси системи охорони здоров'я включають лікарів, медичних сестер, акушерів, стоматологів, суміжних медичних працівників, немедичних працівників, таких як психологи чи соціальні працівники, а також персонал з управління та підтримки охорони здоров'я – тих, хто може не надавати послуги безпосередньо, але є необхідним для ефективного функціонування системи охорони здоров'я, включаючи керівників, статистиків, техніків, економістів тощо. В цій статті розглядаються ключові групи кадрових ресурсів – лікарів та середній медичний персонал, зокрема медичних сестер, акушерів і фельдшерів, а також проблеми кадрового забезпечення системи охорони здоров'я.

Основний тягар захворюваності в нашій країні пов'язаний з неінфекційними захворюваннями та поведінковими ризиками, що зумовлює необхідність збільшення кількості лікарів та медичних сестер первинного рівня медичної допомоги та розширення їхніх функцій. Наразі максимальна кількість ресурсів зосереджена на рівні спеціалізованої допомоги. Розширення ролі первинної ланки медичної допомоги відповідає національній реформі первинної ланки в Україні. Крім того, національні концепції щодо екстреної допомоги, неінфекційних захворювань, психічного та громадського здоров'я покладають низку додаткових функціональних обов'язків на лікарів, проте рівень відповідності їхніх знань та кваліфікації для виконання таких функціональних обов'язків не визначено.

Для визначення напрямів реформування системи охорони здоров'я має бути проведений аналіз стану сфери охорони здоров'я в Україні за часи незалежності. Основним чинником його погіршення вважаємо відсутність упродовж цього періоду дієвих кроків щодо адаптації системи до ринкових умов. Держава не спроможна фінансово підтримувати систему охорони здоров'я у повному обсязі, а механізми компенсації та формування фінансових пулів не були розроблені ані в державі загалом, ані на місцях. Крім того, на початку існування незалежної України не було ані єдиної нормативної бази, ані достатнього кадрового забезпечення для децентралізованого розвитку системи охорони здоров'я.

Ключові слова: *кадрові ресурси, медичний персонал, проблема кадрового забезпечення, спеціалізована допомога, ВООЗ.*

WHO defines the human resources of the health care system as "all people involved in work whose primary purpose is health promotion." Health resources include physicians, nurses, obstetricians, dentists, related health professionals, non-medical professionals such as psychologists or social workers, and health management and support personnel who may not provide services. directly, but is necessary for the effective functioning of the health care system, including managers, statisticians, technicians, economists, etc. This article discusses the key groups of human resources - doctors and paramedics, including nurses, midwives and paramedics, the problems of staffing the health care system.

The main burden of morbidity in our country is related to non-communicable diseases and risk behavior, which necessitates the use of primary care physicians and nurses and the expansion of their functions. Currently, the maximum number of mid-level resources is at the level of specialized care. The expansion of the role of primary health care is in line with the national primary care reform in Ukraine. In addition, national concepts of emergency care, noncommunicable diseases, mental and public health constitute a number of additional functional responsibilities for physicians, and the level of adequacy of their knowledge and skills to perform such functional responsibilities is not defined.

An analysis of the state of the health care sector in Ukraine since independence should be conducted in order to determine the directions of reforming the health care system. The main factor in its deterioration is the lack of effective steps during this period to adapt the system to market conditions. The state is not able to financially support the health care system in full, and compensation mechanisms and formation of financial pools have not been developed either in the state as a whole or on the ground. In addition, at the beginning of the existence of independent Ukraine, there was neither a single regulatory framework nor sufficient staffing for the decentralized development of the health care system.

Key words: *human resources, medical staff, staffing issues, specialized care, WHO (World Healthcare Organization).*

Мета статті. Дослідити проблеми кадрового забезпечення системи охорони здоров'я та розглянути перспективи залучення соціальних працівників до роботи в закладах охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Встановлено, що в Україні не здійснювалася національна оцінка потреб та попиту на медичні кадри, зокрема на лікарів та медичних сестер. Дуже низьким є рівень довіри населення до професійної компетентності медперсоналу. Згідно з даними національних соціологічних досліджень, у 2019 р. вперше за останні п'ять років зріс рівень задоволеності державними медичними послугами. Рівень задоволеності медичними кадрами суттєво відрізняється за регіонами і спеціальностями. Проте у всіх регіонах задоволеність сімейними лікарями вища, ніж вузькопрофільними спеціалістами. Якість медичної допомоги оцінюється нижче, ніж задоволеність медичним персоналом. І в межах амбулаторної, і стаціонарної допомоги

основні аспекти незадоволеності – це переважно проблеми інфраструктури, а не медичного персоналу. Наразі триває використання архаїчної системи планування потреб галузі охорони здоров'я у кадрових ресурсах, виходячи з жорстких штатних нормативів. Має місце диспропорція кадрової структури лікарського корпусу, яка проявляється в надмірній спеціалізації лікарів з одночасним браком спеціалістів первинної ланки.

Виклад основного матеріалу. Кадрове забезпечення системи охорони здоров'я досліджували в своїх працях багато вітчизняних науковців: О. М. Іваницька, І. Б. Коліушко, С. П. Коломийцев, О. Б. Коротич.

Сучасна система охорони здоров'я перебуває у кризовому стані, що наочно підтверджується медико-демографічними показниками. Вона погано пристосована для того, щоб за нинішніх умов соціально-економічного розвитку країни належним чином реагувати на потреби населення. За роки незалежності ця чи не найважливіша складова сфери соціального захисту набула спонтанної деформації без належної адаптації до сучасних вимог та суспільних потреб. Не викликає сумніву те, що система охорони здоров'я в її сучасному стані потребує негайного реформування, точніше – заміни новою системою, яка була б здатна забезпечити належний рівень медичного обслуговування населення відповідно до вимог сьогодення.

Щодо освіти та професійного навчання, то кількість громадян України, які здобувають вищу медичну освіту за лікарськими спеціальностями, упродовж тривалого часу є сталою. Певне скорочення набору абітурієнтів внаслідок підвищення вимог до їхньої підготовки має місце з 2018 р., але воно не є критичним для системи охорони здоров'я. На сьогодні ліцензійні умови провадження освітньої діяльності не ставлять специфічних вимог до медичних ЗВО, що дає можливість останнім здійснювати підготовку лікарів, не маючи відповідної потужної клінічної бази.

Щороку зростає частка іноземних студентів, які здобувають вищу медичну освіту за лікарськими спеціальностями. У 2018 р. загальна кількість вступників-іноземців на основні медичні спеціальності вперше перевищила кількість вступників-громадян України.

Найчастіше медичні сестри здобувають освіту рівня молодшого спеціаліста в медичних училищах та коледжах і далі не продовжують навчання. Наразі вища освіта не є офіційною вимогою для працевлаштування на посаду медичної сестри.

Не передбачено проходження курсів спеціалізації для випускників освітнього ступеня молодшого спеціаліста при працевлаштуванні у спеціалізовані і високоспеціалізовані служби закладів охорони здоров'я.

Основні виклики професійного розвитку українських лікарів: процедура вступу до інтернатури є досить бюрократизованою, непрозорою та неефективною щодо мотивації кадрів; клінічна ординатура має бути трансформована в лікарську резидентуру, проте нормативна база для початку функціонування резидентури ще не готова; нова система безперервного професійного розвитку не має гарантованого фінансування, витрати покладаються на лікарів; відсутні вимоги до провайдерів та змісту навчальних програм, а також не сформовано систему запобігання фальсифікаціям при проходженні заходів професійного розвитку.

Щодо ефективності використання кадрових ресурсів системи охорони здоров'я, то неефективне їх використання та нераціональне робоче навантаження є наслідком таких чинників, як: недотримання пацієнтами алгоритму переадресації між різними рівнями медичної допомоги, значні витрати часу на заповнення медичної документації та дублювання форм звітності [1].

У закладах охорони здоров'я бюджетного сектору аналіз робочого навантаження зазвичай відсутній або є номінальним. Відсутнє планування тривалості часу амбулаторної консультації залежно від очікуваної мети візиту.

В Україні не здійснювалася національна оцінка потреб та попиту на медичні кадри, зокрема на лікарів та медичних сестер. Дослідження методів управління кадровими ресурсами системи охорони здоров'я показало, що в закладах охорони здоров'я, які реорганізовано в комунальне некомерційне підприємство у межах медичної реформи, замість нормативного підходу відповідно до Єдиної тарифної сітки впроваджується договірна система оплати праці персоналу та посилюється роль колективного договору, яким визначаються форми і системи оплати праці, норми праці, розміри фінансових і нефінансових стимулів.

Адміністративні методи управління КРОЗ закріплено у статуті закладів охорони здоров'я, положенні про заклад охорони здоров'я та його структурні підрозділи, посадових інструкціях персоналу закладу охорони здоров'я і правилах внутрішнього трудового розпорядку.

У посадових інструкціях формально відображено питання кваліфікаційних вимог і компетенцій медичних працівників. Нормативні документи щодо посадових інструкцій обмежують перерозподіл обов'язків від лікарів до медичних сестер.

Чинне нормативне регулювання закладів охорони здоров'я бюджетного сектору, які не пройшли реорганізацію в комунальне некомерційне підприємство, не дає можливості здійснювати планування та раціоналізацію кадрових ресурсів системи охорони здоров'я.

Щодо використання сучасних інформаційних технологій, то під час дослідження було встановлено, що в Україні законодавча база відносно інформаційних та комунікаційних технологій у сфері охорони здоров'я існує багато років, проте фактичний стан запровадження таких технологій у роботу медичних працівників досі є низьким через недостатній рівень комп'ютеризації закладів охорони здоров'я.

Інформаційне забезпечення системи охорони здоров'я перебуває у процесі трансформації: у 2018 р. за підтримки Проєкту USAID «Реформа ВІЛ-послуг у дії» на національному рівні розроблено новий модуль інформаційної системи, який планується інтегрувати в загальнонаціональну інформаційну систему eHealth.

За результатами аналізу нормативного регулювання діяльності професійних медичних асоціацій в Україні можна стверджувати, що більшість функцій, які могли б виконувати представники професійної спільноти, перебувають на початковій стадії розвитку, а нормативна база потребує оновлення.

Нормативне регулювання питань формування позитивного іміджу певної медичної професії, просування її цінностей надає професійним медичним асоціаціям дуже широкі можливості.

Також значну роль відіграє відсутність компенсаторних механізмів при реалізації держзамовлення на підготовку спеціалістів. У країні існує система замовлення на підготовку медичних кадрів за рахунок держави. Проте на практиці ситуація складається так, що більшість фахівців, які були підготовлені за державні кошти для, наприклад, первинної ланки, працюють на вторинній, або в приватному секторі.

Проаналізуємо наслідки негативних тенденцій у сфері охорони здоров'я в Україні. Задекларовані в основі пострадянської системи принципи з часом втратили економічно обґрунтовані механізми їхнього забезпечення. Це призвело до розбалансованості фінансово-економічних, організаційних, нормативно-правових та профілактичних механізмів функціонування системи.

Вади механізмів державного фінансування сфери охорони здоров'я –це, зокрема: неефективність ресурсного забезпечення галузі; збільшення бюджетного фінансування сфери охорони здоров'я в основному було пов'язане з необхідністю підвищення заробітної плати медичним працівникам та індексом інфляції; об'єктивного покращення забезпечення галузі не відбувається [3].

Рівень заробітних плат у медичній галузі залишається одним із найнижчих. Тож ані медичні працівники, ані пацієнти не відчувають збільшення видатків на сферу охорони здоров'я. Основною причиною, на нашу думку, є те, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я, маючи статус «бюджетних установ», згідно з вимогами Бюджетного кодексу України, фінансуються за єдиним можливим для цих установ методом постатейного кошторису.

Попри збільшення питомої ваги видатків на оплату праці медичних працівників у загальних видатках, зростання середньої заробітної плати в охороні здоров'я залишається вкрай низьким. Низька оплата праці медичних працівників, відповідно, негативно впливає і на їхній соціальний захист. Надзвичайно актуальною для медичних працівників є проблема безпеки на робочому місці, адже рівень профзахворювань серед медиків досить високий. Фінансування заходів щодо охорони праці, що передбачене законодавством для медичної галузі і має становити не менше 0,2 % фонду заробітної плати, здійснюється, але при фактичних розрахунках, зважаючи на розмір самого фонду заробітної плати в охороні здоров'я.

За останні 20 років в охороні здоров'я України спостерігається тенденція щорічного скорочення кількості ліжок у медичних закладах, до яких, згідно з чинним законодавством, безпосередньо прив'язана кількість ставок медичних працівників, а отже й кількість зайнятих у галузі медиків. У той же час збільшується кількість лікарів, які випускаються вищими медичними навчальними закладами [4].

Правовідносини у сфері охорони здоров'я регламентуються і регулюються досить великою законодавчою базою, а саме: Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, нормативними наказами Міністерства охорони здоров'я України, які реєструються в Міністерстві юстиції України, а також національними і державними, комплексними і цільовими програмами щодо актуальних проблем охорони здоров'я, затвердженими указами Президента України або постановами Кабінету Міністрів України. При цьому в країні відсутнє законодавче забезпечення захищеності прав пацієнтів та медичних працівників.

Висновок. Українська система охорони здоров'я характеризується фінансовою та ресурсною розпорошеністю та деформова-

ністю структури медичних послуг. Це сприяє загостренню проблем медичного обслуговування населення, особливо в умовах фінансово-економічної кризи, та вимагає реформування системи охорони здоров'я так, щоб, з одного боку, забезпечити зростаючий попит населення у медичній допомозі, а з іншого – стримувати зростання витрат на охорону здоров'я. Зазначене потребує радикального перегляду та реформування державної політики у сфері охорони здоров'я, особливо в таких питаннях як бюджетування охорони здоров'я, раціональне використання наявної інфраструктури, переорієнтація охорони здоров'я на профілактичний напрям тощо.

При цьому важливими складовими запровадження системних змін є партнерство між закладами охорони здоров'я, освіти, фінансовими посередниками тощо в усіх аспектах реформування, у тому числі фінансово-економічному, організаційному, нормативно-правовому та профілактичному, встановлення чітких пріоритетів, забезпечення профілактичного вектора розвитку, впровадження моніторингу зрушень, індикаторів оцінки та контролю, а також широка поінформованість суспільства про напрями і шляхи реформування та забезпечення відкритості системи охорони здоров'я.

Підготовка лікарів та середнього медичного персоналу в Україні – прерогатива держави, яка повинна суворо регламентувати процес підготовки кадрів для сфери охорони здоров'я і регулювати кількість відповідних спеціалістів для задоволення потреб у них всієї мережі охорони здоров'я.

Все вищенаведене не залишилось поза увагою МОЗ України, експертів, науковців, медичної спільноти. До того ж майже кожна з вищенаведених проблем тією чи іншою мірою неодноразово розглядалась як на державному, так і на міжнародному рівнях. Протягом усього періоду незалежності України відбувались спроби реформування медичної галузі, але вони переважно мали безсистемний та фрагментарний характер.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Зіменковський А. Б. Медична інформація як об'єкт стандартизації на сучасному етапі реформування галузі охорони здоров'я України. *Вісник наукових досліджень*. 2003. № 4. С. 8–10.

2. Лебедєв А. О. Умови та завдання проведення структурних реформ державного сектора охорони здоров'я. *Університетські наукові записки.* 2017. № 4 (64). С. 58–63.

3. Нижник Н. Проблеми управління охороною здоров'я України. *Український медичний вісник.* 1997.№ 2–3.С. 40–41.

4. Радиш Я. Ф. Рівень здоров'я громадян України як інтегральний показник соціальної політики та державного управління в галузі охорони здоров'я. *Вісник УАДУ.* 2002. № 3. С. 306–314.

5. Рудий В. М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. Київ : Сфера, 2005. 272 с.

КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ

CLASSIFICATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF ECONOMY

УДК 351:330.341.1
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.22

Радчук Т.М.,
аспірат
Чернігівський національний технологічний університет

У статті проаналізовано наукові думки про механізми публічного управління інноваційним розвитком економіки в дослідженнях зарубіжних та вітчизняних науковців. Досліджено, взаємозв'язок між механізмом державного управління та механізмом публічного управління, виділені загальні характеристики, спільні та відмінні ознаки.
За результатами дослідження визначено, що механізми державного управління, які є значно вужчими, тому необхідно досліджувати саме механізми публічного управління, адже вони відбивають сучасний стан у державі як на теоретичному рівні, так і на практиці
Автором визначено, що механізмом публічного управління визначається сукупність політичних, економічних, організаційних, мотиваційних та правових засобів впливу суб'єкту управління (органів публічної влади та місцевого самоврядування) на об'єкти управління.
Виокремлено, що специфічною рисою публічного управління є механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якого відповідно не має державне управління. Механізми публічного управління мають бути гнучкі, тобто запобігати виникненню проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.
Сформовано класифікацію механізмів публічного управління інноваційним розвитком та описано, що структура механізмів державного управління включає також практичні заходи, засоби, стимули, за допомогою яких державні органи влади впливають на суспільство, виробництво та всі соціальні системи з метою досягнення своїх цілей.
Структура механізму публічного управління складається з компонентів цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного та запропоновано автором виділити класифікаційну структуру механізмів публічного управління, які регулюють напрямки діяльності їх суб'єктів. Доведено, що механізми публічного управління потребують дослідження та чіткого відокремлення від механізмів державного управління.

Ключові слова: *публічне управління, механізм публічного управління, інноваційний розвиток, класифікація механізмів публічного управління.*

The article analyzes scientific opinions on the mechanisms of public management of innovative economic development in the research of foreign and domestic scientists. The interrelation between the mechanism of public administration and the mechanism of public administration is investigated, the general characteristics, common and distinctive features are allocated. The classification of mechanisms of public management of innovative development is formed.
According to the results of the study, it is determined that the mechanisms of public administration, which are much narrower, so it is necessary to study the mechanisms of public administration, because they reflect the current state in the state both at the theoretical level and in practice.
The author determines that the mechanism of public administration determines the set of political, economic, organizational, motivational and legal means of influencing the subject of government (public authorities and local governments) on the objects of government.
Defines the mechanism of public administration as optimal combination of principles inherent in commodity production (competition, supply and demand, free pricing), purposeful policy of state regulation of economic processes.
The classification of mechanisms of public management of innovative development is formed and it is described that the structure of mechanisms of public administration also includes practical measures, means, incentives by which public authorities influence society, production and all social systems to achieve their goals.
The author's classification of mechanisms of public administration is determined, the organizational, economic, legal, informational and social mechanisms that regulate the activities of their subjects are described.
Public governance mechanisms are integral system of public administration, because it depends on them to influence the factors on which the activities of the subjects of the system and its effectiveness. Since the system of public administration is aimed at maximizing the involvement of the people and meeting their needs, most mechanisms of public administration are aimed at achieving such goals.

Key words: *public administration, mechanism of public administration, innovative development, classification of mechanisms of public administration.*

Актуальність теми. Наукові дослідження теорії публічного управління неможливі без вивчення теорії питання механізму публічного управління. Питання розкриття сутності категорії «механізми публічного управління» неможливо розглянути далі підходи до ефективності систем публічного управління, оскільки вони залежать від ефективності механізмів публічного управління та вимагають чіткого визначення їх сутності, як влада впливає на суспільство, економіку, населення та на країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні проблеми визначення та класифікації механізмів публічного управління розглядаються в багатьох дослідженнях українських та зарубіжних учених, зокрема Г. Атаманчука, В. Бакуменка,

О.Коротича, М.Латиніна, Н. Нижника, О. Радченка, О. Руденка та інших.

У наукових дослідженнях питання класифікації механізмів публічного управління розглядаються з позицій різних підходів та концепцій: публічного управління, суб'єктів публічного управління, складності механізму та багатьох інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На наш погляд, удосконалення класифікації механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки є не лише актуальним для вивчення науковою спільнотою, але і може бути застосований для визначення передумов економічного зростання в країні.

Однак, через неефективну економічну політику, відсутність ефективних програм інноваційного розвитку, наявність проблем, пов'язаних з корупційними діяннями, зниженням інноваційної активності суб'єктів господарювання та відсутністю ефективних методів державного регулювання, механізми публічного управління, які сприяли б інноваційному розвитку економіки не працюють належним чином, і в кінцевому результаті не отримують бажаного результату.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення передумов виникнення дефініції «механізм публічного управління» та його класифікація.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні у наукових дослідженнях поряд із поняттям механізму публічного управління застосовується механізм державного управління, який є основою першого, тому при проведенні аналізу теорії необхідно чітко сформувати та виокремити дефініції «механізм державного управління» та механізм публічного адміністрування».

Г. Атаманчук визначає, що механізмом державного управління є складна система державних органів влади, які організовані відповідно до сформованих принципів для реалізації завдань державного управління [2]. Автор широко трактує механізм державного управління як сукупні та логічні сили взаємовідносин суспільних елементів, процесів та закономірностей, за допомогою яких суб'єкти (складові) державного управління звертаються до потреб, інтересів та цілей суспільства в управлінських впливах, включаючи їх в управлінські рішення та дії та практично впроваджуючи в державну владу.

Н. Нижник визначає, що особливість механізмів державного управління характеризуються сукупністю внутрішніх (механізм управління всередині організації) та зовнішніх (механізм взаємодії між різними організаціями) факторів, а є складовими елементами, серед них видаляють цілі управління, об'єкта та взаємозв'язки, на які здійснюється вплив, інструменти досягнення цілей, методи впливу, управлінські ресурси (матеріальні, фінансові), соціальний та організаційний потенціали [3]. Структура механізмів державного управління включає також практичні заходи, засоби, стимули, за допомогою яких державні органи влади впливають на суспільство, виробництво та всі соціальні системи з метою досягнення своїх цілей.

Аналіз досліджень Г.Атамчука та Н.Нижника дозволяють визначити, що механізм державного управління є тотожним механізму виконавчої влади. У той же час у державному управлінні така дефініція є універсальною, але вона не є повною мірою охарактеризовує механізм публічного управління. Оскільки публічне управління є значно ширшим поняттям, бо дає змогу охоплювати суспільство, а не лише органи державної влади.

Виходячи з цих визначення, ми можемо визначити, що науковці вивчали механізми державного управління, які є значно вужчими, тому необхідно досліджувати механізми публічного управління, адже вони відбивають сучасний стан у державі як на теоретичному рівні, так і на практиці [4].

О. Білик у наукових дослідженнях сформував, що механізмом публічного управління є оптимальне поєднання засад, які притаманні товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Автор визначає, що взаємодія державного управління та публічно-приватного партнерства доповнюють ринковий механізм та створюють підгруття для стратегії макроекономічного та інноваційного розвитку громад, регіонів та країни в цілому.

І. Ісаєнко визначає, що «механізм державного управління» та «механізм публічного управління», що будь-які механізми управління – чи державного, чи публічного управління формують певний зміст, який визначається способом та характером дій на об'єкт впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Відмінність полягає насамперед як у суб'єктах, так і в об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [5].

О. Оболенський визначає, що механізмом публічного управління є система, яка забезпечує практичну реалізацію функції публічного управління з метою досягнення визначених

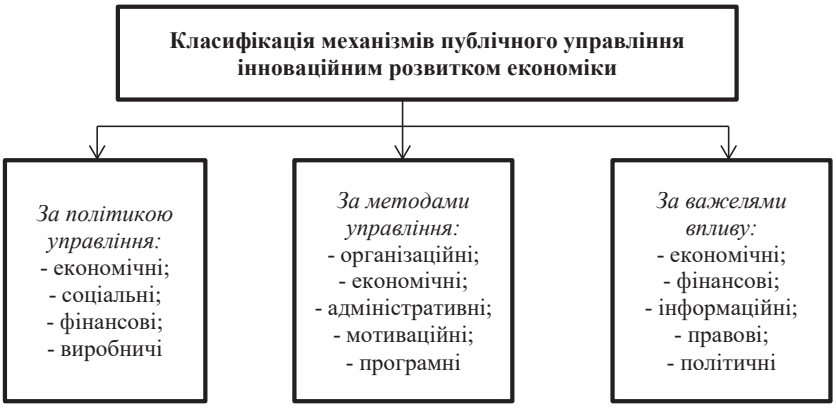


Рис.1 Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки

**розроблено автором на основі [7]*

цілей, яка характеризується власною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об'єкт управління за допомогою відповідного правового та інформаційного забезпечення. Науковці відзначають, що специфічною рисою публічного управління є механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якого відповідно не має державне управління [6].

Механізм публічного управління є сукупністю політичних, економічних, організаційних, мотиваційних та правових засобів впливу суб'єкту управління (органів публічної влади та місцевого самоврядування) на об'єкти управління.

О. Оболенський класифікує такі механізми публічного управління:

– економічні, який формує механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики;

– мотиваційні, які складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають посадових осіб до високоефективної роботи);

– організаційні, які характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування;

– політичні, які визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики;

– правові, які включають закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [6].

Л. Приходченко запропонувала класифікувати механізми публічного управління за специфікою їх застосування:

– зв'язок із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень;

– забезпечення практичного втілення (впливу на об'єкти управління);

– активізація властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку [8].

Структура механізму публічного управління складається з компонентів цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного.

Аналізуючи авторські класифікації механізмів публічного управління можна виділити класифікаційну структуру механізмів публічного управління (рис. 1).

Механізми публічного управління мають бути гнучкі, тобто запобігати виникненню проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження поняття «механізм публічного управління» можемо стверджувати, що у зарубіжній та вітчизняній літературі ця дефініція залишається недостатньо дослідженою. Серед праць науковців багато з них присвячено поняттю «механізм державного управління», на сьогодні більш актуальною є дефініція «механізм публічного управління» у зв'язку з науковим переходом від державного управління до публічного. Щодо класифікації механізмів публічного управління, то вони також потребують дослідження та чіткого відокремлення від механізмів державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Боднарчук В.Д. Державне регулювання інноваційного розвитку регіону. Автореферат дис. кан.. наук

державного управління 25.00.02. Академія муніципального управління. Київ, 2011. 22с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва: Омега-Л, 2005. 584 с.

3. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : УАДУ, 1998. С. 37-49.

4. Неділько А.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механзм публічного управління». Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2018. № 2. С. 85-93

5. Іаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*, 2012. № 5. С. 114-117. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf.

6. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: навчальний посібник. О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. Київ : НАДУ, 2018. 76 с

7. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник "Демократичне врядування. 2008. Вип 1.

РЕСУРСНО-ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИХ РЕСУРСІВ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

RESOURCE AND FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL RESOURCES OF THE ECONOMY OF UKRAINE

УДК 351: 331.101.262:33
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.23

Шопша М.М.
старший викладач кафедри психології, ПрАТ «ЗВО «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

У статті обґрунтовано напрями удосконалення ресурсно-фінансового механізму державного регулювання розвитку інтелектуальних ресурсів економіки України шляхом визначення векторів інвестування в розвиток інтелектуальних ресурсів економіки України: інвестування у сфері регіонального ринку праці, скорочення масштабів масової трудової міграції за кордон, інтенсифікація соціально-економічного розвитку економіки за участі інтелектуальних ресурсів, подолання негативних тенденцій звуження ринку висококваліфікованої робочої сили, спроможної масово втілювати інновації, стимулювання інвестицій в інтелектуальні ресурси, яке здійснюється шляхом благодійництва. Визначено, що для поліпшення якості та збільшення кількості інтелектуальних ресурсів необхідно спрямовувати інвестиційні ресурси на перенавчання існуючого трудового потенціалу більш конкурентоспроможним професіям, перепрофілювання, підвищення кваліфікації, оскільки вкладання коштів у перепідготовку адаптованих до умов конкретного виробництва працівників забезпечить швидку віддачу. Доведено, що потрібно заохочувати та підтримувати бажання персоналу здобувати вищу освіту, створювати умови для підвищення його культурного рівня, охорони здоров'я, законодавчо стимулювати вкладення благодійних коштів у розвиток інтелектуальних ресурсів.

Ключові слова: *розвиток, інтелектуальні ресурси, ресурсно-фінансовий механізм, публічне управління, державне регулювання, економіка.*

The article substantiates the areas of improving the resource and financial mechanism of state regulation of intellectual resources of Ukraine's economy by determining the vectors of investment in the development of intellectual resources of Ukraine's economy: investing in the regional labor market, reducing mass labor migration abroad, intensifying socio-economic development intellectual resources, overcoming the negative trends of narrowing the market of highly skilled labor, able to massively implement innovations, stimulating investment in intellectual resources, which is carried out through charity. It is determined that in order to improve the quality and increase the number of intellectual resources it is necessary to direct investment resources to retraining existing labor potential to more competitive professions, retraining, advanced training, as investing in retraining adapted to specific production conditions will provide a quick return. It has been proved that it is necessary to encourage and support the desire of staff to obtain higher education, to create conditions for raising their cultural level, health care, to legally stimulate the investment of charitable funds in the development of intellectual resources.

Key words: *development, intellectual resources, resource-financial mechanism, public administration, state regulation, economy.*

Постановка проблеми. В умовах посилення світових глобалізаційних процесів та прискорення темпів науково-технічного прогресу визначальним чинником розвитку національної економіки є інтелектуальні ресурси, від яких залежить конкурентоспроможність як окремих економіки, так і держави в цілому. Усвідомлення цього вимагає формування нової парадигми знань щодо створення, ефективного використання та збільшення інтелектуальних ресурсів, що стане фундаментом моделі інноваційної економічної системи. Її впровадження дозволить зміцнити світові позиції держави, підвищити рівень добробуту та якості життя її народу. Перспективи побудови в Україні інтелектуально-інноваційної системи, особливо на регіональному і галузевому рівнях, гальмуються існуючими інституціональними умовами. Знижується здатність національної економіки до створення інтелектуальних ресурсів, а також можливості впроваджувати передові іноземні технології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики удосконалення управління інтелектуальними ресурсами України внесли такі науковці, як: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, у контексті реалій ринкових перетворень в Україні ряд питань щодо функціонування механізмів державного регулювання розвитку інтелектуальних ресурсів ще залишаються недостатньо дослідженими. На сьогодні не розкритими залишаються питання щодо інструментів реалізації механізмів державного регулювання інтелектуальних ресурсів економіки України, формування фінансового механізму, інституціональних принципів та підходів до оцінки об'єктів інтелектуальної власності, визначення правових чинників та економічних стимулів для їх розвитку.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних

рекомендацій щодо розробки ресурсно-фінансового механізму публічного управління розвитком інтелектуальних ресурсів економіки України.

Виклад основного матеріалу. Ресурсно-фінансовий механізм державного регулювання розвитку інтелектуальних ресурсів економіки України складається з сукупності елементів. Основним з них на даний час має бути відповідний механізм залучення державних інвестицій в інтелектуальний капітал.

Фінансування освітньої діяльності державних навчальних закладів освіти за рахунок коштів державного бюджету здійснюється Міністерством освіти і науки України та іншими центральними органами виконавчої влади, в підпорядкуванні яких знаходяться навчальні заклади освіти, у відповідності з державним замовленням (контрольними цифрами) на підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації працівників, виходячи з встановлених державних, у тому числі галузевих, нормативів фінансування.

Діяльність навчальних закладів та установ, базованих на приватній формі власності фінансується його засновниками (засновником) та споживачами освітніх послуг.

Фінансовий механізм є сукупністю форм та методів створення та використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення [1].

Основними джерелами фінансового забезпечення інтелектуальних ресурсів відповідно до чинного законодавства є:

– кошти державного та місцевих бюджетів;

– кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі спонсорські, благодійні внески і пожертвування;

– кошти галузей національної економіки;

– кошти від надання навчальними закладами та установами додаткових освітніх та інших послуг (в сфері освіти);

– гранти;

– кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів та здобуття освіти;

– кошти від здійснення економічної діяльності [2].

Сам процес інвестування – це не тільки вклад грошових ресурсів, а й цілеспрямована, прогнозована, систематизована діяльність направлена на досягнення головної мети ефективного формування інтелектуальних ресурсів – створення доданої вартості, збільшеної на ту частку, що є результатом інтелектуальної діяльності. За таких обставин інноваційно-інтелектуальний продукт набуває права об'єкту інтелектуальної власності.

Іншим джерелом фінансування є оптимізація використання фінансових ресурсів ЗВО, а саме: закриття безперспективних спеціальностей, укрупнення ЗВО з метою економії адміністративних витрат, більша автономія ЗВО у сфері використання зароблених фінансових ресурсів з метою підвищення їхньої мотивації.

ЗВО мають можливість зекономити на проведенні тендерів та закупівлі матеріально-технічних ресурсів з метою забезпечення безперебійності та високого рівня навчального та наукового процесів. При проведенні тендерів ЗВО могли б об'єднуватись у асоціації і закуповувати партії матеріально-технічних ресурсів більшими партіями, що дало можливість отримати знижку на обсягах закупівлі.

ЗВО не використовують також різні форми кредитування. Залучення кредитів дозволило б багатьом проектам вітчизняних науковців принести значні надходження до власних освітніх закладів та бюджету держави. Наприклад, зараз гостро стоїть проблема забезпечення навчального процесу сучасним обладнанням технічних спеціальностей та напрямів. Для цього можна скористатися лізингом для отримання сучасного обладнання та технічних засобів [3-4].

При цьому значної ролі повинно набувати саме державне інвестування. Якщо за інноваційні процеси, що відбуваються на підприємствах різних форм власності, зокрема приватної, відповідальні самі бізнес-організації, то за створення потужної національної інноваційної системи, основою якої є саме формування та розвиток економіки знань не можуть відбуватися без державного інвестування. Формування ринку знань безпосередньо пов'язано з організаційно-економічним забезпеченням державного регулювання у сфері освіти, захисту об'єктів інтелектуальної власності, трансферу технологій, інноваційній та інвестиційній політиці тощо.

Особливості відтворювальних процесів, що здійснюються на сучасному етапі економічного розвитку, а також організаційно-економічний механізм їх державного регулювання, надає можливостей не тільки для формування та розвитку інтелектуалізації суспільства, але й для розвитку техніко-технологічних та соціально-орієнтованих багатофакторних змін, що вимагають зовсім іншого бачення ролі держави як суб'єкту суспільних інтересів. Так як на формування інтелектуальних ресурсів безпосередньо впливає ефективна державна політика, яка повинна бути зорієнтована як на кількісний так і якісний розвиток усіх сфер як матеріального, так й нематері-

ального виробництва. Отже, державний вплив на рівень розвитку нематеріального виробництва безпосередньо сприяє підвищенню рівня формування інтелектуальних ресурсів, що не можливо здійснювати без відповідних знань, вмінь, навичок, компетенцій, освітнього та духовно-культурного рівня, інформаційного забезпечення, тощо [5-6].

Як приклад вищезазначеної тези, слід розглянути вплив процесу формування інтелектуальних ресурсів на рівень продуктивності праці та ріст ВВП.

По-перше, при зменшенні відрізку часу на виготовлення одиниці товару (продукції та послуг) загальний об‘єм випуску за конкретний проміжок часу збільшується і, як наслідок, підвищується сукупний об‘єм доданої вартості.

По-друге, зі сталим або поступово зростаючим об‘ємом виробництва товару (продукції та послуг) при управління підвищенням якості відповідно до міжнародних стандартів серії ISO, відбувається поступове підвищення рівня ВВП та в свою чергу, доданої вартості, збільшеної на ту частку, що є результатом інтелектуальної праці.

В сучасному глобалізованому середовищі дедалі відчутнішою стає градація країн за технологічною структурою економіки. Провідні країни зміцнюють позиції через спеціалізацію на дохідній наукомісткій продукції і прорив у шостий технологічний уклад. Країни другого ешелону орієнтуються на вже освоєні нові технології, а країни третього ешелону перебувають на периферії технологічної гонки і задовольняються дрібними технологічними нішами. І нарешті країни-аутсайдери спираються на старі технологічні уклади. Міжнародна спеціалізація країн вже не зумовлюється можливостями країни виконувати певні етапи науково-інноваційного циклу.

Щоб забезпечити декларований стратегічний напрям створення інноваційної моделі інтелектуального розвитку економіки в Україні необхідно якісно оновлювати організаційно-економічний механізм освоєння науково-технічного потенціалу.

Механізм впливу інтелектуальних ресурсів на ріст ВВП зображено на рис. 1.

Отже, поступова змінна й ускладнення характерних особливостей праці пов'язано як з розвитком суспільства, так і самої особистості, тобто джерелом науково-технічного прогресу є трансформаційна здатність інтелектуальних ресурсів. За умови ефективного формування інтелектуальних ресурсів науково-технічний прогрес впливає на зростання продуктивності праці, яка, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня ВВП, як суми доданих вартостей.

Рис. 1. Механізм впливу інтелектуальних ресурсів на зростання ВВП

Так як додана вартість структурується як прибуток підприємства й заробітна плата працівників, то й її розподіл повинен відбуватися виходячи з особистого внеску як носія інтелектуальної праці, так і підприємства в цілому. Розглянемо основні елементи ресурсно-фінансового забезпечення розвитку інтелектуальних ресурсів економіки України.

Разом з тим, Україна і надалі володіє достатньо високим науковим і інтелектуальним потенціалом. Цей потенціал як академічної, так і вузівської науки, за певних умов міг би зіграти позитивну роль у трансформації економіки в інноваційну. Якщо виходити з того, що інноваційна економіка – це прискорена заміна як товарів кінцевого споживання так і засобів виробництва на основі фундаментальних і прикладних наукових досліджень, то активізація організаційно-економічного механізму впровадження у виробництво найбільш передових технологій, дозволить виробляти конкурентоспроможну продукцію. Але таке виробництво вимагає якісного оновлення технологій підготовки спеціалістів, які, на нашу думку, повинні бути інженерами-дослідниками, володіти сучасними методиками наукового пошуку. Тим самим розробка наукоємних технологій повинна супроводжуватися підготовкою адекватним цим напрацюванням молодих спеціалістів, які будуть на їх основі формувати випуск наукоємної конкурентоспроможної продукції.

Висновки. Таким чином, інвестування у нагромадження, відтворення та розвиток інтелектуальних ресурсів є одночасно причиною та наслідком забезпечення сталого зростання матеріального та культурного рівня життя громадян та розвитку економіки. Забезпечення вітчизняної економіки достатньою кількістю кваліфікованих трудових ресурсів забезпечується інвестиціями у інтелектуальні ресурси. Для поліпшення якості та збільшення кількості інтелектуальних ресурсів необхідно спрямовувати інвестиційні ресурси на перенавчання існуючого трудового потенціалу більш конкурентоспроможним професіям, перепрофілювання, підвищення кваліфікації, оскільки вкладання коштів у перепідготовку адаптованих до умов конкретного виробництва працівників забезпечить швидку віддачу. Потрібно заохочувати та підтримувати бажання персоналу здобувати вищу освіту, створювати умови для підвищення його культурного рівня, охорони здоров'я, законодавчо стимулювати вкладення благодійних коштів у розвиток інтелектуальних ресурсів. Для підвищення ефективності функціонування інтелектуальних ресурсів держава повинна сприяти ліквідації заборгованості та підвищенню заробітної плати як основного джерела його відтворення та нагромадження в усіх сферах докладання праці, оскільки низька заробітна плата та недотримання термінів її виплати суперечить якісному відтворенню як робочої сили, що нині функціонує на регіональних ринках праці, так і тієї, що прийде їй на зміну в майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Манойленко О.В. Управління інноваційними процесами: формування методичного підходу до подолання бар'єрів розвитку. Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2013. С. 139–158.

2. Гурочкіна В. В. Інноваційний потенціал підприємства: сутність та система захисту. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2015. № 5 (21). С. 51–57.

3. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь/ під ред.. В. Борщевського. Львів, 2017. 43 с.

4. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14 (дата звернення 03.09.2020)

5. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.

6. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ znpnadu_2012_1_30

ОСНОВНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

THE MAIN OBSTACLES TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN UKRAINE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.24

Мостовий В.О.
Голова районної адміністрації
Запорізької міської ради

Актуальність статті присвячена впровадженню публічно-приватного партнерства, особливо в умовах розвитку державної влади в Україні. У статті зазначено, що реалізація співпраці повинна забезпечувати взаємовигідну ефективність та результативність від такої діяльності.
Автор проаналізував та узагальнив теоретичні положення щодо сутності публічно-приватного партнерства та перешкод, які не дають змогу розвитку. У статті наголошено, що публічно-приватне партнерство є запорукою соціально-економічного розвитку суспільства. На основі проведеного аналізу автором визначено, що ефект від співпраці бізнесу, держави та суспільства є важливим елементом партнерства. Стаття присвячена розгляду питань активізації впровадження публічно-приватного партнерства (ППП) та перешкодам, що знижують ефективність співпраці держави та бізнесу. Розглянуто сутність синергетичного ефекту ППП. Визначено його актуальність в контексті дослідження взаємодії на основі публічно-приватного партнерства. Розглянуто основні проблеми та перешкоди щодо впровадження ППП. Проаналізовано та узагальнено результати іноземного досвіду практичної реалізації публічно-приватного партнерства (Польща, Австралія та інші). Зазначено, що інтерес України до активізації та сприянню публічно-приватного партнерства є мізерним. За допомогою опитування автор визначає найбільш вагомі перешкоди, що заважають активізації публічно-приватного партнерства та об'єднав їх у групи: політичні, соціально-культурні, економічні та технологічно інтелектуальні перешкоди. Автор окреслює, що проблема полягає також ще у тому, що в Україні відсутня електронна база накопичення відомостей про потенційних партнерів в різних галузях економіки. Наголошено, що саме держава має здійснювати інформаційно- роз'яснювальну функцію для створення сприятливих умов функціонування проектів публічно-приватного партнерства, особливо для регіонального рівня. Автор зазначає, що вплив та зменшення негативного змісту перешкод можливе тільки за рахунок активного втручання державних та місцевих органів влади щодо популяризації та допомоги активізації процесів співробітництва.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, бізнес, співпраця, сінергія, економіка, ефективність.*

The relevance of the article is devoted to the introduction of public-private partnership, especially in the context of the development of state power in Ukraine. The article states that the implementation of cooperation should ensure mutually beneficial efficiency and effectiveness of such activities. The author analyzes and summarizes the theoretical provisions on the nature of public-private partnership and obstacles that do not allow development. The article emphasizes that public-private partnership is the key to socio-economic development of society. Based on the analysis, the author determined that the effect of cooperation between business, government and society is an important element of partnership. The article is devoted to the issues of intensifying the implementation of public-private partnership (PPP) and obstacles that reduce the effectiveness of cooperation between the state and business. The essence of the synergistic effect of PPP is considered. Its relevance in the context of the study of interaction on the basis of public-private partnership is determined. The main problems and obstacles to the implementation of the PPP are considered. The results of foreign experience of practical implementation of public-private partnership (Poland, Australia and others) are analyzed and generalized. It is noted that Ukraine's interest in intensifying and promoting public-private partnerships is negligible.
Through the survey, the author identifies the most significant obstacles to the intensification of public-private partnerships and groups them: political, socio-cultural, economic and technological-intellectual barriers. The author outlines that the problem is also that in Ukraine there is no electronic database for the accumulation of information about potential partners in various sectors of the economy. It was emphasized that the state should carry out an informational and explanatory function to create favorable conditions for the functioning of public-private partnership projects, especially for the regional level. The author notes that the impact and reduction of the negative content of obstacles is possible only through the active intervention of state and local authorities to promote and help intensify cooperation processes.

Key words: *public-private partnership, business, cooperation, synergy, economy, efficiency.*

Постановка проблеми. У сучасних економічних реаліях публічно-приватне партнерство – це досить актуальна форма співпраці, яку варто досліджувати та розвивати, оскільки вона функціонує досить тривалий час у найбільш економічно розвинутих країнах світу. Формула співробітництва, яка поєднує у собі потенціал публічного партнера (наприклад, державного підприємства) та приватного партнера, дозволяє створювати нову інфраструктуру, підвищує ефективність та стандарт надання послуг суспільству в межах такої діяльності. Україна сьогодні має потужний потенціал для розвитку публічно-приватного партнерства, але загальна кількість угод про співпрацю не має тенденцію до збільшення. Важливо, що однією із сторін такої співпраці є державний партнер в особі відповідних дер-

жавних органів та органів місцевого самоврядування, діяльність яких перебуває у площині створення та ефективного функціонування публічних інтересів, місцевих громад, які повинні вирішують питання державних питань місцевого значення. Актуальність даного питання набирає обертів за рахунок активізації міжнародних стандартів та реалій в яких функціонують сучасні вітчизняні компанії-суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності.

Постановка проблеми. Результатом більш ніж двадцятирічних соціально-економічного змін в Україні є очікування нової моделі розвитку держави. Значне коло вчених присвятило свої праці окремим питанням публічно-приватного партнерства, серед яких, зокрема: М. Авксентьєв, О. Вишнякова, І. Запатріна, Д. Попович, О. Сімсон, Д. Шликов та інші [1-3]. Проте, незважаючи на значну кількість наукових розробок окремих питань ППП, у зв'язку із прийняттям нової редакції Закону України «Про державно-приватне партнерство» [4] неабиякої актуальності набувають питання активізації впровадження ППП, визначення перешкод та зниження їх негативного впливу на розвиток співпраці. Беззаперечно актуальним є питання активізації ППП та процесу стимулювання проектів з залучення інвестицій, розвиток соціально під найважливіші, найнеобхідніші проекти ППП.

Постановка завдання. Стаття присвячена питанням формування та окреслення основних проблем публічно-приватного партнерства з метою забезпечення сталого розвитку України та можливих заходів щодо усунення існуючих перешкод.

Виклад основного матеріалу. Важливою умовою ефективного впровадження соціально-економічних проектів, активізації науково-технічного прогресу та встановлення балансу ринкового попиту та пропозиції, що призводить до гармонізації економіки країни в цілому є співпраця та зацікавленість всіх суб'єктів, які приймають участь та створюють нові блага. Бізнес, влада на місцевому рівні, громада та всі зацікавленні кола об'єднуючи власні зусилля (матеріальні, фінансові, трудові, інтелектуальні та інші) створюють передумови для соціально-економічного розвитку держави загалом.

Турбулентність сьогодення визначає неспроможність влади самостійно здолати економічні та організаційні перешкоди для впровадження наукових доробок, соціальних проектів та програм. Бізнес має економічний та управлінський потенціал, створює умови для розвитку та впровадження проектів, але не може одноосібно здолати правові, політичні та соціальні перешкоди та ризики. Отже, тільки поєднавши «сили» держави та бізнес-одиниць буде створюватися підгрунття для активізації всіх суспільних процесів.

В сучасному глобальному світі значне коло науковців розуміє, що економічне, політичне, соціальне становлення та розвиток держави не можливе без ефективної співпраці. Заслуговує уваги твердження Варнавського В. [5, с. 34], який вказує, що приватне партнерство – це інституціональний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності. Отже, поєднання загальних зусиль, розподіл ризиків між кожним членом співпраці повинен приносити всіх бажаний результат.

Публічно-приватне партнерство є сукупністю відносин права власності, фінансово-економічних, організаційно-управлінських і правових відносин, які складаються між державою і приватним партнером у межах моделей фінансування, відносин власності і управління з приводу участі в системі узгоджених видів діяльності зі створення цінності, що утворюють множину форм публічно-приватного партнерства і є основою для обрання конкретної схеми взаємовідносин між партнерами для реалізації окремого проекту [6, с. 99].

Данасарова С. зазначає, що ППП – це домовленість між державною і приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно [7, с. 4]. Сукупність дій держави та бізнесу має позитивний результат для суспільства, кількість проектів ППП в світовій практиці має суспільний напрямок.

Зауважимо, що активізація співпраці бізнесу та держави призводить до прискорення соціально-економічного розвитку країни, суспільства та окремих громад (рис. 1).

Згідно рис. 1, ППП спрямоване на створення основ для активізації співпраці бізнесу, в той же час держава отримує більше вигід, оскільки впровадження проектів соціального спрямування по-перше, створює робочі місця, податкові надходження до бюджету місцевих та державних органів влади; по-третє, зменшення негативних суспільних явищ (злочинність, наркоманія, алкоголізм, корупція, жебрання та інше), що передбачають зайнятість населення.

В. Ребок, який зазначає, що це довгострокове співробітництво між державою, органами місцевого самоврядування і приватними фір-

мами, які, по-перше, розподіляють між собою ризики визначеного бізнесу, і, по-друге, приватні фірми беруть на себе якісь державні, муніципальні задачі і керують цими задачами самостійно і на свій ризик [8]. Ми погоджуємось з автором про тезу щодо розподілу ризиків, але наголосимо, що держава отримує більше вигід у порівнянні з іншими суб'єктами учасниками ППП.

Міжнародна практика демонструє також ефективні проекти-ППП,. Результатом угоди (кінець 2015 року), де публічним партнером виступило Міністерство оборони Молдови стало будівництво житлового будинку у Кишиневі, де військові отримали квартири під ключ, оснащені всім необхідним. Цей досвід буде використано і для Міністерства внутрішніх справ з метою будівництва службового житла для співробітників публічного сектору на ділянках, що знаходяться у власності держави. Йдеться про серйозні проекти, що мають велике значення для соціального становища у Республіці Молдова [10].

Світовий досвід співпраці вражає, так в Австралії перша програма з реалізації державно-приватного партнерства в галузі освіти була завершена у 2005 р. В рамках цієї програми було збудовано дев'ять шкіл в Новому Південному Уельсі загальною вартістю 129 млн. дол. США. Успіх проекту надихнув його учасників на продовження у вигляді другого етапу програми, за яким на період 2006-2009 рр. було заплановано будівництво 10 шкіл загальною вартістю 168 млн. дол. США [11].

У Франції (2003 рік) на основі механізму державно-приватного партнерства була впроваджена програма будівництва і реконструкції лікарень, на реалізацію якої із державного бюджету виділено 1,4 млрд. євро, а протягом 5 років загальний обсяг інвестицій склав 6 млрд. євро [12].

Одним із лідерів серед країн Східної Європи та Центральної Азії щодо розвитку державно-приватного партнерства упродовж останніх років є Туреччина, що дало змогу збільшити ВВП країни у три рази, залучивши 115 млрд дол. США інвестицій у 193 проекти державно-приватного партнерства [13].

Варто зазначити, що початку 2018 року база діючих проектів у Республіці Польща нараховувала 150 проектів ППП [14, с. 134]. Зауважимо, що кількість ППП в Україні залишається на низькому рівні, окрім цього кількість проектів, що виконуються складає тільки 40% [15] (рис. 3). Для порівняння, розвиток ППП у Російській Федерації станом на кінець 2016 р. реалізується понад 1600 проектів ДПП, також в основному у вигляді концесійних угод, серед них 250 регіональних проектів ДПП з інвестиціями понад 200 млн руб. (40 млн. дол.) [16, с. 100]. Отже, кількісно-якісні показники розвитку співпраці в Україні не мають позитивних тенденцій, кількість проектів, наприклад, у Польщі також не є значною, але у вартісному вираженні значно перевищує вітчизняні реалії.

Отже, згідно даних рис. 3 відсуне активне зростання ППП проектів на території України (2016 рік -186 договорів; 2017 рік – 187 та 2018 рік – 189). Така ситуація має значне коло причин, які можна об'єднати у великі групи.

Для виділення найбільш «вузьких місць» нами була розроблена та проведене он-лайн опитування за допомогою Google-форми у якому респондентам (200 осіб) були надані варіанти перешкод які найбільше впливають на активізацію ППП (рис. 4). Згідно опитування найбільшою перешкодою на шляху впровадження ППП невизначеність економічної політики (невизначеність економічної політики (59 осіб або 30% від загальної кількості опитаних), найменшою перешкодою до активізації ППП респонденти визначили як «антиконку-

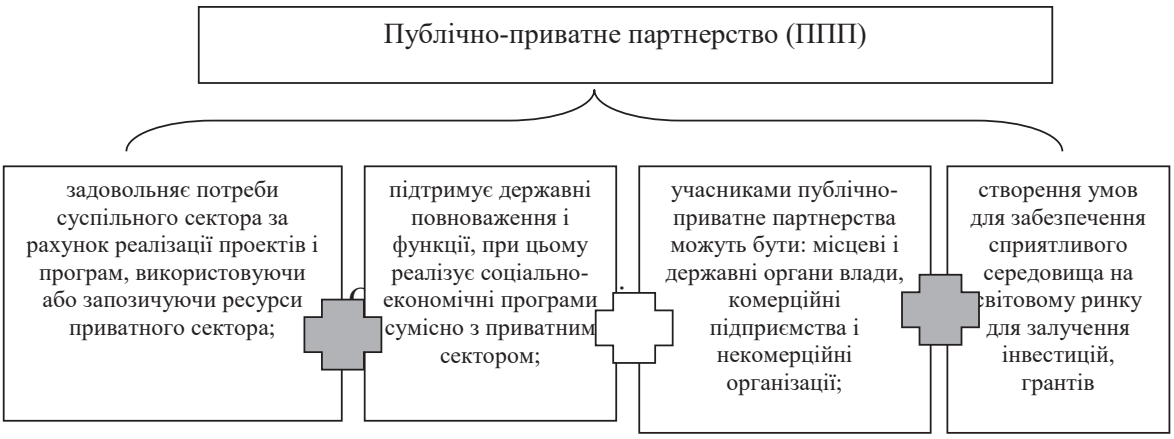


Рис. 1. Основні характерні риси створення ППП

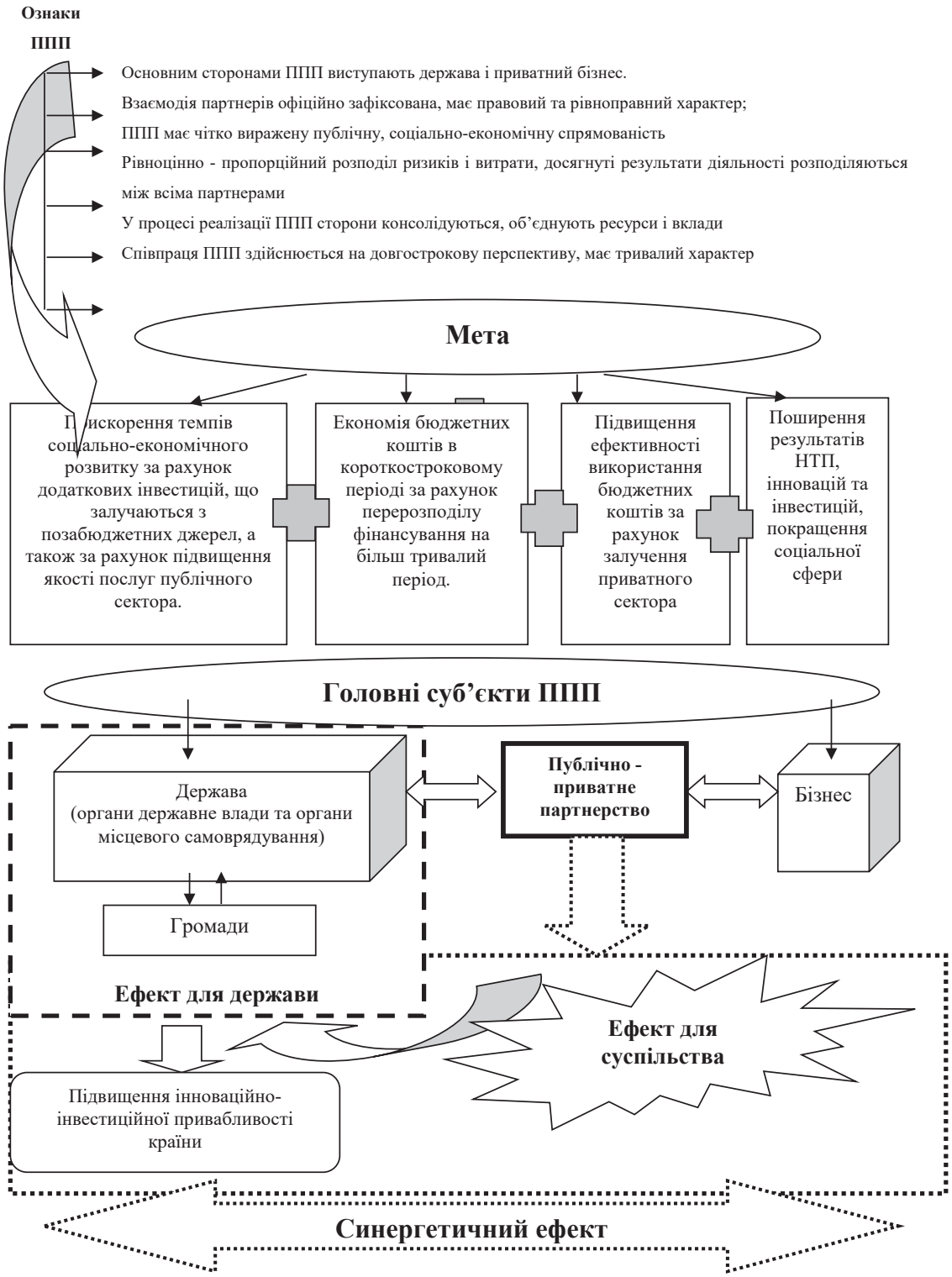


Рис. 2. Ознаки, мета та основні характеристики публічно-приватного партнерства

рентна поведінка» (2,5%) та «порушення умов контракту» (4%).

Опитування довело, що проблема розповсюдження інформації про існування проектів для бізнес середовища не є найбільшою, але підприємці не мають єдиною інформаційної бази для вивчення досвіду, існуючих наробок та прикладів проектів, що потребують «підтримки» (інвестиційної, управлінської або ресурсної). Зауважимо, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України створило пілотну вер-

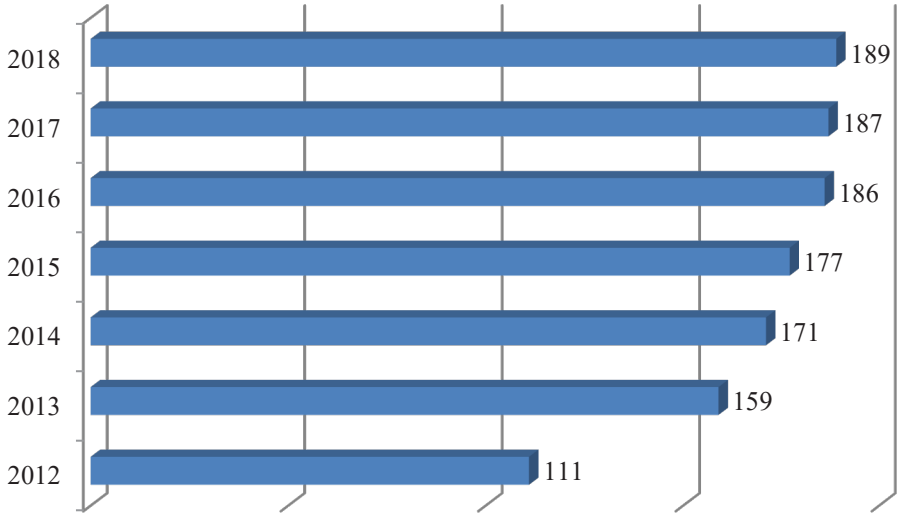


Рис. 3. Динаміка кількості угод ППП в Україні за 2012–2018 рр. [17]

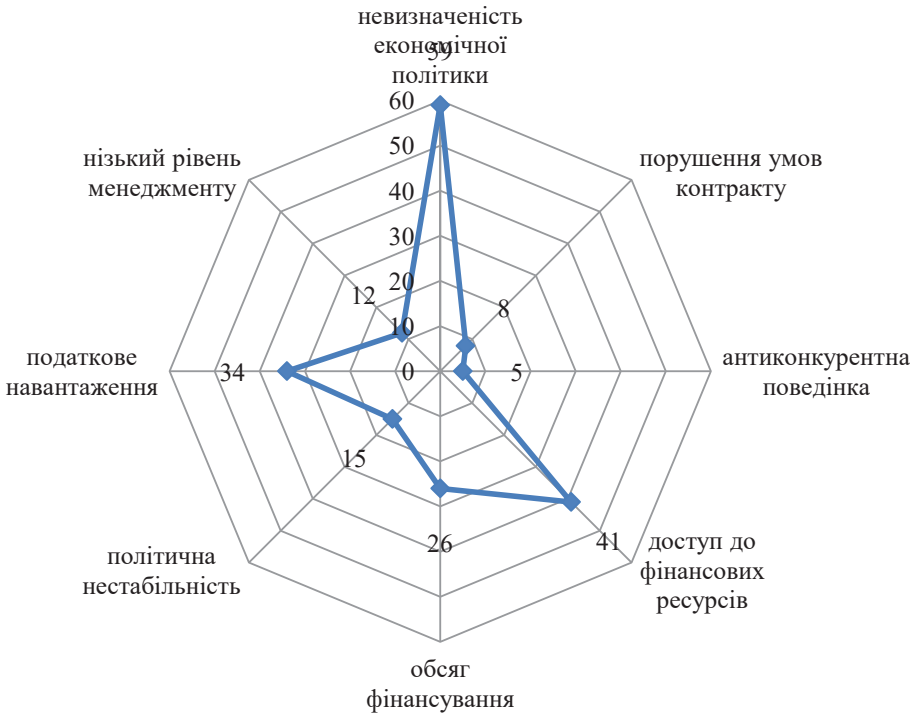


Рис. 4. Інституціональні перешкоди впровадження ППП (результат опитування)

сію сайту (https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=2f58d9d9-9287-4907682ef06title=PortalDliaPidprimtsiv&isSpecial=true) для отримання інформації щодо можливих результатів ППП, але інформаційну базу в такому вигляді потрібно доробляти, наприклад, створити відбір проектів за характерними ознаками (сфера діяльності проекту, можливі переваги для бізнес структури, термін дії та інше). Зазначимо, що саме держава має здійснювати інформаційно- роз'яснювальну функцію для створення сприятливих умов

функціонування проектів ППП, особливо для регіонального рівня.

Отже, актуальність існування та втручання держави у встановлення «умов гри», що активізують співпрацю та збільшать імовірність синергетичного ефекту від створення ППП є важливою умовою, вплинути на яку можуть перешкоди. Перешкоди впровадження ППП – це сукупність факторів, умов, чинників, що змінюють обсяг можливого синергетичного ефекту у сторону зменшення або робить результат співпраці від'ємним.

Розділимо перешкоди ППП на окремі групи (таблиця 1) та порівняємо та проаналізуємо за допомогою бальної оцінки (від +5 – має значний вплив, тобто негативне значення, або -5 – має незначний вплив на впровадження ППП).

Так, соціально-культурний перешкоди характеризуються та значно впливають на поведінку людей і, зрештою, відображаються на функціонуванні та структурі ППП. Саме протести населення із соціальних причин часто стають перепоною для прийняття рішення щодо концесій та для їх реалізації. Для вітчизняних реалій- суспільство, громада не обізнано та не володіє інформацією для активізації ППП.

Економічні перешкоди є основною перешкодою щодо залучення зацікавлених сторін для активізації інноваційно-інвестиційних проектів та інше.

Розвиток публічно-приватного партнерства передбачає створення таких сприятливих умов функціонування за яких держава на рівні місцевих громад зможе отримувати соціальні та економічні ефекти. Для створення такого середовища партнери повинні розуміти умови співіснування. Проблема полягає

Таблиця 1

Перешкоди впровадження ППП та їх основна характеристика

Перешкоди	Характеристика	Польща	Україна
		-5 …	..+5
Юридичні перешкоди	слабка політика сприяння з боку держави, відсутність або низька якість нормативної бази, неякісне правозастосування, слабка інституційна спроможність, недостатні можливості захисту інтересів у судовому порядку;	-2	+5
Економічні перешкоди	неготовність країни до здійснення ППП з економічної точки зору, нездатність місцевих фінансових установ забезпечити довгострокове фінансування, відсутність внутрішнього ринку капіталів, труднощі з отриманням іноземного фінансування, наявність валютного ризику	-2	+5
Соціально-культурін перешкоди	громадська опозиція, культурні перешкоди, невдоволення суспільства приватним сектором, обурення населення через зростання тарифів, відсутність довіри до ППП;	-5	-3
Політичні перешкоди	політична боротьба, тривалі затримки через політичні дебати, відсутність сильної політичної прихильності щодо ППП. Крім того, відмічено неадекватну участь та нездатність урядів керувати проектами ППП;	-3	+5
Технологічно-інтелектуальні перешкоди	відсутність досвіду та компетенцій у публічному секторі та у приватних інвесторів, неузгоджена оцінка ризиків, нестача професіоналів для управління проектами ППП, незабезпеченість всебічного попереднього розгляду проекту, зокрема, через відсутність інформації від публічного сектору.	-4	+5

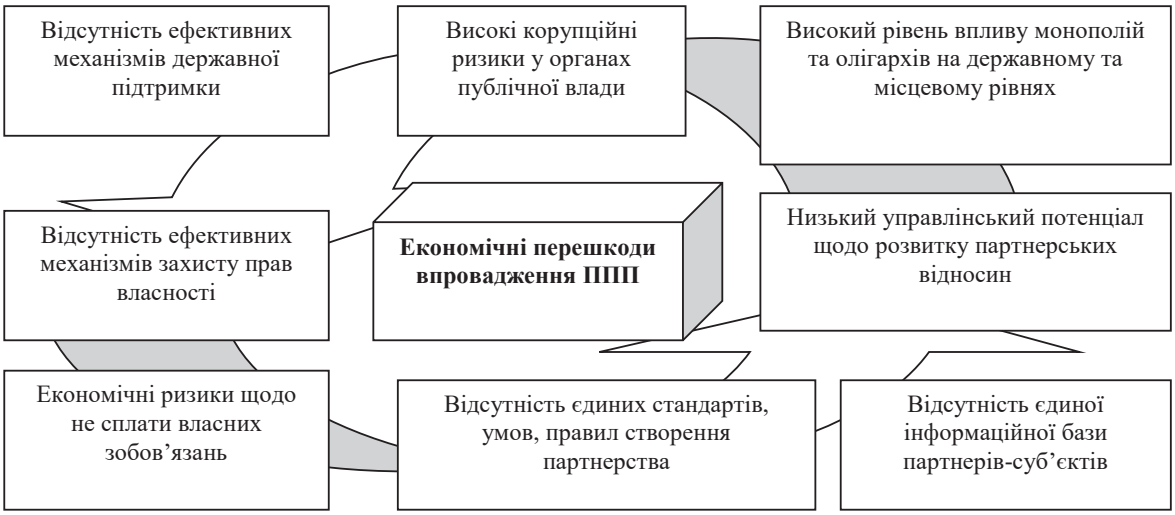


Рис. 5. Економічні перешкоди

також ще у тому, що в Україні відсутня електронна база накопичення відомостей про потенційних партнерів в різних галузях економіки. Зауважимо, що інтерес України до активізації та сприянню публічно-приватного партнерства є мізерним.

Система відносин між державними та приватними партнерами, під час якої вони реалізували власні інтереси, всі учасники/партнери пов'язані з справедливим розподілом ризиків, зобов'язань та винагород (взаємовигідного співробітництва на довгостроковій основі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Слід зазначити, що проекти приватно-публічного партнерства вимагають величезних зусиль з співпраці між приватним сектором та державою. Зауважимо, що розвиток та активізація таких процесів є цікавим в значній мірі саме для державних та місцевих органів влади. Активізація ППП створює умови для розвитку та отримання синергетичного ефекту від взаємодії. Але отримання результатів стане можливим тільки за рахунок зниження рівня перешкод, що впливають на ППП особливо, такі як: відсутність стабільної економічної ситуації, низький рівень кваліфікації публічної влади та повного розуміння процедури реалізації ПП- проектів усіма учасниками цього процесу; відсутність якісного законодавчого підґрунтя. Усі ці перешкоди потребують постійного моніторингу та проведення подальших поглиблених досліджень особливо з боку держави, як основного суб'єкта ППП.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи і застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. URL: http://eip.org.ua/docs/EP_10_4_62.pdf (дата звернення: 20.02.2020).

2. Сімсон О. Е. Правова модель публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері : монографія; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків : Право, 2013. 448 с.

3. Попович Д. В. Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування. Економіка: реалії часу. Науковий журнал. 2015. № 1 (17). С. 49-53. URL:: http://economics.opu.ua/files/archive/2015/n1.html.

4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. ВВР. 2010. № 40. Ст. 524. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text (дата звернення: 20.02.2020).

5. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. URL: www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988 (дата звернення: 20.02.2020).

6. Тараш Л.І., Петрова І. П. Узагальнення практики використання форм державно-приватного партнерства. *Вісник економічної науки України*. 2015. № 2(29). С. 97-103.

7. Данасарова С. Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: Автореф. дис... канд. экон. наук: 08.00.01 / Восточно-Сибирский гос. технологич. ун-т. Улан-Удэ, 2007. 24 с.

8. Рекомендации пореализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. URL: http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/GChP–Recommend_web.pdf (дата звернення: 20.02.2020).

9. Мазалова А. О. Концепція публічно-приватного партнерства і практика її законодавчого втілення. *Часопис Київського університету права*. 2019. 2019/1. С. 153-156.

10. Перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине. Заседание «Юридического пресс-клуба» URL: www.press-club/org.ua/index.php?option/ (дата звернення: 20.02.2020).

11. The Audit Office of New South Wales, from http://www.audit.nsw.gov.au/ (дата звернення: 20.02.2020).

12. Going global: the world of public private partnerships, from https://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?FO=1216905&DI=588803 (дата звернення: 20.02.2020).

13. The official site of the National Institute for Strategic Studies, "On the development of public-private partnerships as a mechanism for activation of investment activity in Ukraine: Analytical note", available at: http:// www.niss.gov.ua/articles/816/ (дата звернення: 20.02.2020).

14. Лаврентій Д.С. Європейський досвід публічно приватного управління. *Вчені записки ТНУ ім. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. том 29 (68). №5. С. 131-137. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/24.pdf. (дата звернення: 20.02.2020).

15. Стан здійснення ДПП в Україні URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini (дата звернення:13.06.2020).

16. Мар'янович М. Е. Роль державно-приватного партнерства в досягненні Цілей сталого розвитку до 2030 року. *НАУКОВІ ЗАПИСКИ НаУКМА. Економічні науки.* 2017. Том 2. Випуск 1. С. 98-102.

17. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini (дата звернення: 13.06.2020).

ІННОВАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЕЛЕМЕНТИ ТЕОРІЇ, ЛОГІКИ ТА ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

INNOVATIONS AND INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE: ELEMENTS OF THEORY, LOGIC AND CONCEPTUAL APPARATUS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.25

Кудріна О.Ю.
доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Масляк М.І.
аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

У статті визначено парадигми сучасного оновлення системи органів публічної влади. Розглянуто новий концепт державного управління – формування та становлення нової парадигми публічного управління. Основним елементом інноваційної парадигми розвитку публічного управління є управлінські інновації. Слід зазначити, що управлінські інновації визначають зміст та інтенсивність трансформації публічного управління. Досліджено типи інновацій у публічному управлінні (установчі інновації, організаційні інновації, інновації у формі підвищення якості публічних послуг, концептуальні інновації). Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності негативних тенденцій. Ці проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до її розвитку. Розглянуто основні принципи інноваційного розвитку, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління. Розкрито сутність поняття «інновація» та «інноваційна діяльність», досліджено розвиток теорії та практики публічного управління (основні концепції А. Файоль, Е. Мейо, П. Друкер, П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч, Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік, У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Саte). Визначено вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління. Підкреслено, що основою управлінської складової інноваційної діяльності в системі публічного управління є управлінський процес спрямований на досягнення цілей інноваційної діяльності, результатів інноваційного процесу. Результати стратегічного аналізу найбільш впливових внутрішніх та зовнішніх факторів визначатимуть орієнтири розвитку системи публічного управління і складатимуть підґрунтя для вибору інноваційної стратегії найвищого рівня, яка відображатиме напрями оновлення ефективності органів публічного управління, визначатиме конкретні нововведення та стратегічні одиниці інноваційних змін відповідних органів.

Ключові слова: *державне управління, публічне управління, інновації, інноваційна діяльність, інноваційний потенціал, інноваційні ресурси.*

The article identifies the paradigms of modern renewal of the public administration system. The tendencies and factors that have a significant impact on the development of modern society, necessitate rapid and large-scale renewal of the system of public authorities, public service and economy through the introduction of a wide range of public administration innovations. It is noted that the main element of the innovation paradigm of public administration development is managerial innovation, which determines the content and intensity of the transformation of public administration. Four types of innovations in public administration (foundational innovations, organizational innovations, innovations in the form of improving the quality of public services, conceptual innovations) are studied. Analysis of the current state of development of the public administration system allows us to conclude that it is necessary to reorient to the innovative type, in particular due to the presence of a set of negative trends. The basic principles of innovative development are presented, which present the ideological and democratic basis of public administration. The essence of the concept of "innovation", "innovation", "innovation potential", the development of the theory and practice of public administration, the basic concepts of A. Fayol, E. Mayo, P. Drucker, P. Akoff, D. Ekman, C. Hitch, C. Barnard, G. Simon, F. Selznick, W. Ouchy, E. Shine, F. Harris, W. Sate). Five generations of the innovation process and various approaches to their structuring, including those related to social innovation, have been studied. Eight main directions of innovations in the system of public administration are identified. It is emphasized that the basis of the management component of innovation in the system of public administration is the management process aimed at achieving the goals of innovation, the results of the innovation process. It is established that increasing the efficiency and effectiveness of public administration, strengthening the responsibility of public authorities for providing quality services to the population is becoming increasingly interrelated with the development of its innovative component, which leads to a wide range of innovative methods, technologies and management tools.

Key words: *public administration, public administration, innovations, innovative activity, innovative potential, innovative resources.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Перед тим, як навести різні наукові підходи щодо інноваційних трансформацій, треба пригадати, що в науці існують певні вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і слова, від якого він походить, що не можуть належати до різних категорій.

Виходячи із цього, можна дійти висновку, що під інноваційними трансформаціями системи публічного управління слід розуміти, перш за все, державно-управлінські нововведення, які у визначенні мають бути уточнено ознаками, що відрізняють їх від інших типів інновацій.

Порушення цих основоположних формально-логічних заповідей закономірно призводить до помилкових уявлень щодо природи

інновацій. Нижченаведені приклади різнопланових наукових доробок – наочний приклад існування виокремленої закономірності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні і практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських науковців: В. Бакуменка, Г. Букерт, Я. Дибчинська, К. Полліт, А. Попок, С. Попок, А. Колот, Т. Маматової, Є. Серенсен, Г. Панченко, Г. Пилипенко, Н. Обушна, А. Никифоров Ж. Торфінг, О. Федорчак, Ж. Хартлі, Х. Хачатуряна, І. Шовкун.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, у контексті вищевикладеного виникає потреба у ґрунтовному дослідженні сучасного стану публічного управління в Україні, аналізі і вивчені її інноваційного складника розвитку.

Метою статті є розкриття елементів теорії, логіки та понятійного апарату інновацій та інноваційної діяльності в системі публічного управління як системи з позиції методології системного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Досвід передових країн світу із найвищими темпами зростання економіки та сталого соціально-економічного розвитку ілюструє, що джерелами досягнення цих результатів є активна інноваційна діяльність в системі публічного управління, запровадження високих технологій, інноваційна діяльність в економічній сфері. Як бачимо, одним із чинників успішного розвитку передових країн світу є інновації у системі публічного управління.

Тенденції і фактори, які справляють значний вплив на розвиток сучасного суспільства, зумовлюють необхідність швидкого і масштабного оновлення системи органів публічної влади, публічної служби та економіки через запровадження значного кола державно-управлінських нововведень. Такі нововведення мають стосуватися системи аналізу; стратегічного планування державної політики; прогнозування державної політики; середньострокового прогнозування та планування бюджету; внутрішнього контролю та аудиту відповідно до сучасних світових показників; функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади; прозорості, відкритості, публічності органів публічної влади; єдиних стандартів управління персоналом органів публічної влади [7, с. 31-32].

Зважаючи на запропоновану у 1968 р. Т. Куном теорію зміни парадигм, логічним є процес трансформації основних складових системи державного управління під впливом демократизація держави і суспільства та інших обставин у принципово новий концепт – формування системи публічного управління, який характеризується передачею значної кількості функцій держави суспільству, поступове придбання суспільством статусу суб'єкта управління, формування та організацію «знизу догори» (людина – суспільство – держава) управлінської діяльності. Результатом цього процесу є формування та становлення нової парадигми публічного управління. Вона має суб'єктно-суб'єктний характер та формується на основі широкої взаємодії держави і суспільства, соціальної структуризації суспільства за допомогою оновленої системи відповідних формальних і неформальних інституцій задля задоволення інтересів та потреб кожного громадянина держави і суспільства загалом.

В. Бакуменко та С. Попов зазначають, що ця складова концептуально відображає теоретичні засади про якісні загальносуспільні зміни з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики державного управління та ґрунтується на логічному поєднанні синергетичної концепції, сукупності найвагоміших підходів: глобалізаційного, інформаційного, соціального, європеїзаційного, ситуативного, системного, сталого розвитку та циклічно-генетичній теорії [6, с. 621].

Основним елементом інноваційної парадигми розвитку публічного управління є управлінські інновації. Дієва система публічного управління, що базується на інноваціях, забезпечує ефективність її функціонування підприємства навіть за несприятливих кризових умов.

Відповідно до пункту № 4 Порядку денного п'ятої сесії ООН (Нью-Йорк, березень 2006 р.), який передбачав розгляд питання «Інновації у сфері управління», визначено чотири типи інновацій у публічному управлінні: 1) установчі інновації (оновлення або створення нових установ, або організацій); 2) організаційні інновації (нові процедури, методи управління); 3) інновації у формі підвищення якості публічних послуг; 4) концептуальні інновації (нові форми управління як участь населення).

Управлінські інновації визначають зміст та інтенсивність трансформації публічного управління, їх відрізняють від організаційних змін, оскільки вони мають цілеспрямований, усвідомлений і системний характер, спричиняють суттєві перетворення і обов'язково орієнтовані на практичне використання, тобто

виступають в ролі інституціональних змін [6, с. 622- 623].

Інноваціями в публічному управлінні можуть бути нові або трансформовані організаційні структури, фінансові, інформаційні, правові та інші механізми управління суспільним розвитком, підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю і бізнесом. Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності негативних тенденцій: невідповідність інституціональної структури апарату публічного управління потребам суспільству, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави; висока вартість публічного управління, його недостатня керованість; сучасна структура органів публічної влади обмежує можливості для економічного, соціального та людського розвитку; дефіцит висококваліфікованих фахівців в органах публічної влади; недостатнє застосування результатів наукових досліджень під час вироблення та реалізації державної кадрової політики; високий рівень корупції в органах публічної влади; низький рівень конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки; дефіцит інформації про відповідні практики (є відсутньою інформація про стан науково-методичного забезпечення діяльності органів публічної влади); бюрократичні перешкоди щодо впровадження інновацій у систему органів державної влади України; низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів публічної влади; депопуляція, старіння населення, бідність, міграція кваліфікованої робочої сили за кордон, маргіналізація підготовлених фахівців; приватизація більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаювання землі сільськогосподарського призначення.

Ці та інші проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до її розвитку. Як показує світова практика, лише інноваційний розвиток системи публічного управління є необхідним складником забезпечення ефективності політичного розвитку країни, а також важливим елементом конкурентоспроможності національної економіки та всіх інших сфер життєдіяльності суспільства.

Основні принципи інноваційного розвитку, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління: партнерства та співробітництва (взаємозв'язок та участь громади у процесі вироблення політики і її реалізації); взаємоузгодженості інтересів (органів влади різних рівнів, бізнесу та громадських структур); рівноправності; цільової орієнтації; системності; адаптивності; відкритості влади щодо громадського контролю; субсидіарності (розмежування сфери компетенції публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави) [4, с. 126].

Сучасні державно-управлінські джерела поняття «інновація» та «інноваційна діяльність» трактують по різному. Одним із більш офіційних та сприйнятливих з точки зору держави є трактування запропоноване Національним стандартом, відповідно до якого інноваційна діяльність забезпечує створення і реалізацію інновації. Г. Атаманчук вважає, що постійне оновлення системи публічного управління має гуртуватися на принципі системності [8, с. 14].

Соціальна детермінація інновацій в управлінській сфері сучасної України визначається не лише потребами соціальних трансформацій суспільства, а і наявними можливостями системи публічного управління. Інноваційний потенціал державотворчих процесів є фактором ресурсного лімітування управлінських реформ у даній сфері, який включає організаційну, кадрову, ціннісно-орієнтаційну складову. Даний потенціал безпосередньо пов'язаний із інноваційним потенціалом цілого українського суспільства. Якісні і кількісні характеристики нововведень, як об'єктів інноваційної політики, приречені можливостями самого нововведення і інноваційним потенціалом суспільства, що є початковою умовою інноваційного процесу, зокрема у сфері державного та публічного управління. Проектування реформ спрямованих на впровадження інновацій, визначення їх напрямків та завдань без урахування зазначених ресурсних обмежень призведе до утопічності інноваційних проектів у зазначеній сфері.

За визначенням Х. Хачатурян інноваційний потенціал, як поняття, виступає дзеркальним відображенням тієї сфери державного управління, що створює передумови інноваційних змін. У реальному житті інноваційний потенціал проявляється у взаємодії кількох компонентів, зокрема складових публічного управління із зовнішніми складовими для даної сфери. Ці складові спрямовують потенціал інноваційної діяльності на функціонування і розвиток українського суспільства в цілому, та окремих сфер його життєдіяльності зокрема. Відтворення інноваційного потенціалу залежить від здатності акумулювати в межах інноваційного процесу найважливіші ресурси і від відповідності завдань інноваційної сфери інтересам суб'єктів управління. Інноваційний

потенціал, як сукупність ресурсної, результативної і внутрішньої складових визначається через сумарний показник – обсяг упроваджених управлінських інновацій, ефективність управлінської діяльності що до завдань розвитку суспільства та низку конкретних показників самого публічного управління внутрішньо системного характеру. Виділення ресурсних складових інноваційного потенціалу міститься в основі його структурування. Ресурсна складова характеризує перспективні можливості використання конкретних видів управлінських ресурсів відповідно до завдань інноваційного процесу в системі державного управління. Результативна сторона відображає результат реалізації наявної можливості, той реальний фактичний інноваційний результат змін у системі публічного управління, який є результатом інноваційного процесу. Її можна охарактеризувати як досягнутий рівень потенціалу, що визначається внутрішньо системними характеристиками публічного управління, які визначають можливості реалізації інноваційних потенцій. Це виступає свого роду пропускною спроможністю системи публічного управління що до кількості та якості управлінських інновацій, які об'єктивно можуть бути здійснені за даних обставин. В основі визначення результативної складової лежать кількісні та якісні характеристики управлінських інновацій з яких складається процес трансформації системи публічного управління. Кількісні показники визначаються охопленням компонентів системи публічного управління та інтенсивністю інноваційного процесу. Якісні показники характеризуються глибиною управлінських інновацій та показниками інноваційного рівня – віднесення до інноваційних технологій, організаційних інновацій, інновацій в управлінні персоналом тощо [10, с. 161-162].

На сьогоднішній день відомо п'ять поколінь інноваційного процесу та різноманітні підходи щодо їх структурування, зокрема і тих, які стосуються соціальних нововведень. В основі першого покоління лежить розроблений А. Пригожиним класичний підхід до інноваційного процесу, що відображає системний зв'язок інноваційних знань, які слугують джерелом нововведень, та практики через повний життєвий цикл нововведення. Характерною особливістю інших поколінь є те, що джерелами нововведень є потреби практики. Щоб концептуально відобразити загальну суть інноваційної діяльності в органах публічного управління варто послугуватися класичним поколінням інновацій, за умови що орган публічного управління в повному обсязі забезпечений інноваційними можливостями та ресурсами [8, с. 14].

Розвиток теорії та практики публічного управління ґрунтується на еволюції сукупності теорій соціального управління, з-поміж яких основними стали концепції:

– адміністративного менеджменту (розробник А. Файоль, 1885–1920 рр.), яка визначає п'ять загальнообов'язкових функцій управління організацією (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль) та 14 загальних принципів управління (поділ праці, застосування влади, ієрархія, порядок, дисципліна, єдиноначальність, єдність керівництва, підпорядкування індивідуальних інтересів загальним, централізація низки взаємодій, винагорода персоналу, справедливість, стабільність персоналу, ініціатива, корпоративний дух);

– «людських відносин» (засновник Е. Мейо, 30-і рр. XX ст.), яка продуктивність праці розглядає більш залежною не тільки від розміру оплати праці, а і від упровадження нормальних людських відносин «керівник – підлеглий», міри задоволеності працівників результатами своєї праці та міжособистісних стосунків у колективі. Ця концепція набула розвитку в теоріях лідерства, стилів керівництва та різноманітті моделей ефективного впливу керівника на підлеглих (К. Левін, Р. Стогділ, Р. Лайкерт, Ф. Фідлер та інші), які, зокрема є цінними для забезпечення якісної підготовки Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації».

Також визнаними у теорії та практиці публічного управління є:

– емпірична концепція управління (розробник П. Друкер, 1950–1960 рр., як систематизоване вчення про управління, теорію цільового управління та теорію трудового колективу), яка визначає менеджмент як професійну діяльність, навчальну дисципліну та організацію ефективного управління соціальними об'єктами;

– нова концепція науки управління (або «кількісний» менеджмент, засновники П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч та інші, 1960–1970 рр.), де методи системного та ситуативного аналізу, економетрики, програмування, дослідження операцій, програмно-технічні засоби розглядаються як інструменти обґрунтування прийняття управлінських рішень. Ці методи поступово поширюються у теорії та практиці державного (публічного) управління;

– системна концепція науки управління (засновники Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік та інші, 1970–1980 рр.), де організація розглядається як відкрита соціальна система, яка постійно пристосовується до змін зовнішнього середовища (соціально-економічних, політичних, правових, ринкових та інших факторів). При цьому життєспроможність організації визначається ступенем

співробітництва її працівників, їх задоволеності, що є достатньою для забезпечення гарантованого організаційного розвитку. Ця концепція є першорядною для управління нововведеннями у системі публічного управління;

– концепція розвитку організаційної культури (засновники У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Сате та інші,1980 –1990 рр.), яка інтегрує системні, поведінкові, соціокультурні та інші аспекти організації [1, с. 23].

Можна виділити вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління: 1. Заміна авторитарного стилю управління, що ґрунтується насамперед на інтересах своїх суб'єктів, на управління у взаємодії, що першочергово орієнтується на інтереси об'єкта. Така модель має назву менеджмент участі, що характеризує не управління, а участь в управлінні. 2. Набуття органами державної влади статусу суб'єктів соціально орієнтованих ринкових відносин, що стимулює ринкову орієнтацію управління та призводить до ліквідації монополістичного становища органами влади. 3. Конституювання, як основний управлінський принцип суверенітету людини як громадянина і суб'єкта соціально-економічних відносин. 4. Заміна бюрократичних механізмів на механізми ринкової орієнтації в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. 5. Зміна пріоритетів управлінського процесу. В ході запровадження інновацій, пріоритет із дотримання правилі процедур зміщується на орієнтацію на цілі та місію, пов'язані із забезпеченням соціального ефекту діяльності органів публічного управління. 6. Запровадження упереджуючого характеру управління. Ця інновація призводить не до боротьби із проблемою, як це було раніше, а до її прогнозування та попередження. 7. Заміна критеріїв ефективності, в ході якої відбувається перехід від затратного принципу до результативного. Головним результатом діяльності органів публічного управління внаслідок цього нововведення має стати задоволення інтересів споживачів. 8. Зміна механізмів контролю, в результаті якої пріоритет мають отримати зовнішні, громадські форми контролю над внутрішніми, бюрократичними. Дані напрями обумовлені переорієнтацією державного управління на регулювання процесів соціальної модернізації та становлення соціально орієнтованих ринкових відносин [10, с. 160].

Висновки. Отже, для того щоб вітчизняне публічне управління змогло виконувати свої функції щодо суспільних орієнтацій трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципово якісних змін, в основі яких мають лежати нові стратегії інноваційного розвитку системи публічного управління, які зорієнтовані на потреби суспільства і громадян. Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління: Збірник наукових праць*. 2015. № 43. С. 21-28.
2. Колот А.М., Никифоров А.Є. Мотивація інноваційної діяльності: теорія і практика державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 5. С. 17-23.
3. Лаврук О.С., Лаврук В.В. Методичні підходи до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид.* 2018. № 9. URL: http://188.190.33.55:7980/jspui/handle/123456789/5830
4. Луциків І.В., Сороківська А.О., Котовська І.В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 124-128.
5. Обушна Н.І. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів. URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf
6. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science. Abstracts of IX International Scientific and Practical Conference (Sofia, Bulgaria 6-8 May 2020)*. С. 620-624.
7. Пилипенко О.В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні: проблеми та перспективи. *Науковий журнал «Економіка України»*. 2016. № 9. С. 31-43.
8. Попок А.А., Попок С.А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід. *Вісник НАДУ*. 2015. № 2. С. 12-18.
9. Федорчак О.В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. НАДУ*. 2006. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEXNOLOGIYA/06fovmdu.pdf
10. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 252 с.
11. Шовкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2017. Вип. 69. С. 195-201.
12. Ющенко Л.І. Застосування концепції «управління за результатами» у діяльності органів публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. Т. 29. № 1. С. 172-177.

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

THE MECHANISM OF INTERACTION OF THE STATE AND BUSINESS IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

УДК 351.37.07
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.26

Грабовенко Н.В.
кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті розкриваються проблеми та перспективи взаємодії державних і приватних структур в освіті, серед яких виділені основні проблеми, що перешкоджають ефективному розвитку приватно-державного партнерства в освітній сфері. Ефективність розвитку цієї форми партнерського співробітництва багато в чому розширює можливості навчальних закладів у підготовці фахівців більш високого рівня, а для бізнес-структур відкриває можливості кадрового оновлення виробництва відповідно до потреб інноваційного розвитку економіки, у зв'язку з чим у статті показано, що розвиток приватно-державного партнерства має в Україні великі перспективи. Наголошено, що сутність взаємодії держави та бізнесу в рамках проєктів полягає у формуванні партнерських відносин, які являють собою не просте складання ресурсів, а необхідність узгодження інтересів. Визначено, що ефективність діяльності держави в реалізації проєктів в основному залежить, з одного боку, від потреби в ресурсах бізнесу, а, з іншого боку, усвідомленості в необхідності залучення недержавних структур до розвитку освітніх установ. Отже, в основі взаємодії держави і бізнесу лежить усвідомлена необхідність як з боку держави, так і бізнесу у плідній співпраці в освітній сфері. Доведено, що основні напрямки стимулювання цього процесу повинні зосередитися на прямій державній участі в освітніх проєктах, що мають національний пріоритет у здійсненні державної підтримки інноваційної діяльності бізнес-структур через кредитування, пільгове оподаткування та інші преференції, що полегшують умови діяльності підприємств. Партнерство у сфері вищої освіти стимулює об'єднання держави, бізнес-спільноти та освітніх організацій для реалізації соціально орієнтованих проєктів та надання державних послуг.

Ключові слова. приватно-державне партнерство, взаємодія держави і бізнесу, якість освіти, підприємницькі ризики, співпраця.

The article reveals the problems and prospects of interaction between public and private structures in education, among which the main problems that hinder the effective development of public-private partnership in the educational sphere are highlighted. The effectiveness of the development of this form of partnership cooperation greatly expands the possibilities of educational institutions in training higher-level specialists, and for business structures opens up the possibility of personnel renewal of production in accordance with the needs of innovative economic development, in this connection, the article shows that the development of public-private partnership in Ukraine has great prospects. It is noted that the essence of interaction between the state and business in the framework of projects is the formation of partnerships, which are not a simple addition of resources, but the need to coordinate interests. It is determined that the effectiveness of the state in the implementation of projects mainly depends, on the one hand, on the need for business resources, and, on the other hand, on awareness of the need to involve non-state structures in the development of educational institutions. So, the interaction between the state and business is based on the conscious need for both the state and business to cooperate effectively in the educational sphere. It is proved that the main directions of stimulating this process should focus on direct state participation in educational projects that have a national priority in the implementation of state support for innovative activities of business structures through lending, preferential taxation and other preferences that facilitate the conditions of enterprises activities. Partnership in the field of higher education encourages the unification of the state, the business community and educational organizations for the implementation of socially oriented projects and the provision of public services.

Key words. public-private partnership, interaction between the state and business, the quality of education, entrepreneurial risks, cooperation.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Важливість системи освіти для функціонування та розвитку суспільства будь-якої країни очевидна. Сьогодні заклади вищої освіти в Україні стикаються із значною кількістю проблем, зокрема зниження чисельності студентів та абітурієнтів, низький рівень фінансування вищої освіти, застарілість матеріального фонду, відірваність від наукових досліджень, повільні темпи інтеграції в європейський та світовий інтелектуальний простір тощо [1–5]).

Одним з можливих напрямів їхнього розв'язання, хоча й не єдиним, є налагодження співпраці закладів вищої освіти (далі – ЗВО) з державним сектором та бізнес-структурами на взаємовигідних умовах. Така співпраця може бути корисною для трьох сторін. Проте сьогодні у такій співпраці є дуже багато проблем. Хоча очевидно, що такі сектори не лише залежать один від іншого, але й їхня взаємодія є важливою умовою нормалізації ситуації у національній економіці будь-якої країни. Тому потребує уточнення базис взаємодії вітчизняних ЗВО, держави та бізнес-структур, в основу якого доцільно покласти положення теорії взаємодії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти взаємодії державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у галузі освіти в умовах глобальної інтеграції розглянуто в працях українських

учених, зокрема І. Вахович, М. Згуровский, Л. Іщук, С. Кучеренко, В. Огнев'юк, С. Пиріг, І. Поправка, І. Семенець-Орлова, Ю. Схулухія, В. Усик, Н. Холявко, Т. Ящук та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеним залишається пошук ефективних механізмів співпраці бізнесу і влади щодо поліпшення якості освітніх послуг в Україні.

Метою статті є дослідження механізмів взаємодії держави та бізнесу у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Зростаючий інтерес державних органів влади та реального сектора економіки до реалізації потреб у кваліфікованих кадрах призводить до того, що одним з пріоритетних напрямків розвитку вищої освіти є формування ефективних механізмів партнерства між бізнес-спільнотою, державою в частині надання економічної підтримки освітнім організаціям, управління змістом освітнього процесу і науково-дослідною діяльністю.

Реалізація даного підходу базується на комплексі перетворень, одним з яких є "структурна диверсифікація економіки на основі інноваційного технологічного розвитку, в тому числі формування національної інноваційної системи, включаючи такі елементи, як інтегрована з вищою освітою система наукових досліджень і розробок, яка гнучко реагує на запити з боку економіки" [1]. Успішна реалізація даної концепції вимагає формування нового рівня взаємовідносин між ЗВО та бізнесом, що в сучасних умовах стає можливо на основі розвитку партнерських відносин держави і бізнесу в сфері освіти.

ДПП – визначається як форма співпраці між органами державної влади та бізнесом, основною метою якої є забезпечити фінансування, реконструкцію, управління та утримання об'єкта інфраструктури або надання послуги [8; 12].

Можна відзначити наступні характеристики ДПП:

– довгостроковий характер відносин;

– об'єднання ресурсів під досягнення конкретного результату;

– розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнером.

Варто наголосити, що сутність взаємодії держави та бізнесу в рамках ДПП полягає у формуванні партнерських відносин, які являють собою не просте складання ресурсів, а необхідність узгодження інтересів. Це випливає з того, що кожна зі сторін партнерства має власні цілі, та прагне вирішувати свої конкретні завдання. У таких відносинах зацікавлені усі сторони проєктів: для держави партнерство з бізнесом – це спосіб залучити приватний капітал до фінансування освітньої галузі, отже, з одного боку, мінімізація ризиків участі в інвестиційних проєктах; для підприємницьких структур – це шлях отримання від держави сприятливих умов господарювання, забезпечення гарантованого прибутку від участі у вигідних спільних проєктах, реалізація потреб у кадрових ресурсах; для ЗВО – оновлення матеріально-технічної бази, отримання прибутку від оренди приміщень, можливість працевлаштування випускників та ін. [11].

В цьому контексті слід зазначити, що ефективність діяльності держави в реалізації розглянутих питань в основному залежить, з одного боку, від потреби в ресурсах бізнесу, а, з іншого боку, усвідомленості в необхідності залучення недержавних структур до розвитку освітніх установ. Отже, в основі взаємодії держави і бізнесу лежить усвідомлена необхідність як з боку держави, так і бізнесу у плідній співпраці в освітній сфері (рис. 1).

Крім того, участь приватних компаній відкриває для них нові можливості розвитку інноваційного бізнесу, зокрема, отримання доступу до результатів наукових досліджень і розробок, доступу до інфраструктури, а також до високотехнологічного обладнання ЗВО.

Окрім вище перелічених проєктних переваг, які отримують користувачі результатами проєкту ДПП, можна виділити також так звані регіональні переваги. Тобто можна розглядати користь для суспільства в двох площинах: проєктній та регіональній. У регіональній площині знаходяться, наприклад, такі переваги, як створення нових робочих місць, залучення інвестицій, підвищення привабливості регіону за рахунок надання якісних та сучасних освітніх послуг та ін. [13; 14].

До основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері освіти можна віднести наступні:

– *недосконалість законодавчої бази*, яка знаходить прояв у відсутності податкових стимулів для співпраці з освітніми закладами зі сторони бізнесу. Так, наприклад, витрати українських організацій на навчання персоналу становлять 0,7% від прибутку, в той час як в західних країнах – 10–12% [2]. Відсутня алгоритм спільного засновництва освітніх установ державними органами та приватними особами, не опрацьована нормативна база по регламентації і розвитку механізмів реалізації автономних установ, що гальмує розвиток практики його застосування;

Рис. 1. Мотивація взаємодії учасників ДПП у сфері освіти [4; 8; 10; 11].

– *відсутність фінансової зацікавленості комерційних організацій*, що пов'язано з неможливістю віднесення на собівартість продукції в повному обсязі витрат комерційних організацій з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також витрати на утримання освітніх центрів всередині підприємства;

– *відсутність сталого бюджетного фінансування ЗВО* породжує високі ризики при реалізації освітніх проєктів, що зменшує можливості обліку витрат за такими проєктами для бізнес-структур і знижує їх зацікавленість у вкладенні фінансових коштів у довгостроковій перспективі;

– *низька кваліфікація фахівців* у галузі створення та управління проєктами в рамках ДПП як в освітніх структурах, державному секторі, так і приватних підприємствах [5; 8; 9].

Разом з тим, основні проблеми розвитку ДПП у сфері освіти лежать у площині законодавчого забезпечення. За умови пошуку ефективних шляхів їх вирішення, може стати ефективним механізмом розвитку української освіти, що може стимулювати розвиток переваг як для державної системи освіти, так і для освітніх закладів, суть яких полягає в наступному:

– розвиток ринку та посилення добросовісної конкуренції на ринку освітніх послуг;

– створення нових організаційно-правових форм об'єднання освітніх установ з бізнесом;

– удосконалення нормативно-правової бази в умовах реформування освіти;

– відпрацювання механізмів фінансування розвитку ЗВО;

– впровадження механізмів взаємодії ЗВО та роботодавців;

– удосконалення освітніх стандартів з урахуванням реальних потреб ринку праці;

– створення навчально-виробничої інфраструктури на базі освітнього закладу для інноваційної діяльності компаній;

– залучення студентів та професорсько-викладацького складу до виконання науково дослідницьких робіт та спільних проєктів з участю бізнесу;

– розвиток ринку освітніх послуг та ін. [3; 14].

Таким чином, стимулювання активності участі бізнес-структур у розвитку освітніх установ має стати частиною державної економічної політики, оскільки від ефективності цього процесу залежить перехід економіки країни на інноваційний шлях розвитку. Основні напрямки стимулювання цього процесу повинні зосередитися на прямій державній участі в освітніх проєктах, що мають національний пріоритет у здійсненні державної підтримки інноваційної діяльності бізнес-структур через кредитування, пільгове оподаткування та інші преференції, що полегшують умови діяльності підприємств.

Отже, держава, як основний правовий регулятор системи вищої освіти, виступає в ролі зацікавленої сторони, приймаючи рішення, які враховують зовнішні впливи демографічних, економічних і політичних факторів. Формуються показники державного замовлення та приймального контролю, розвивається моніторинг ефективності ЗВО, науково-педагогічні працівники ґрунтуючись на отриманих рекомендаціях, розробляють стратегії та освітні програми. Через зворотний зв'язок з кафедрами керівництво закладу освіти звітує про свою діяльність [10].

Система ДПП також має зворотний зв'язок з бізнес-середовищем, в ході якої роботодавець має можливість коригувати завдання державного сектора. Випускник, як результат освітньої діяльності, є наслідком взаємодії ЗВО і бізнес-спільноти через органи державної влади. При цьому інтереси партнерів спрямовані на зміцнення конкурентоспроможності шляхом досягнення ефективного розподілу ресурсів або на створення цільових показників, що забезпечують необхідні показники ефективності, шляхом постановки чітких цілей і завдань з формулюванням подальших дій по їх досягненню.

На думку І. Семенець-Орлової [14] в процесі реалізації проєктної діяльності повинна здійснюватися паралельна корекція плану, що дозволяє враховувати вимоги конкретних підприємств до компетенцій випускників. З метою забезпечення узгодженості при створенні таких проєктів можуть бути використані коефіцієнти значущості певних характеристик випускників, отримані від кожного із зацікавлених сторін. Одночасно необхідно вдосконалити організацію та проведення навчального процесу, практико-орієнтовану освітню програму, науково-дослідну роботу та ін.

Варто також наголосити, що існують дві основні форми взаємодії проектів тріади "держава-бізнес-освіта": інституційна та договірна. Інституційні проєкти у сфері вищої освіти спрямовані на створення нових спільних інноваційних структур і мають практику ефективного застосування за кордоном (США, Канада, Великобританія, Німеччина та ін.): ендаумент-фонди, дослідницькі центри, базові кафедри та ін. Проєкти контрактного партнерства зацікавлених сторін у сфері вищої освіти найбільш поширені в країнах з перехідною економікою, в тому числі і в Україні.

Отже, партнерство у сфері вищої освіти стимулює об'єднання держави, бізнес-спільноти та освітніх організацій для реалізації соціально орієнтованих проєктів та надання державних послуг.

Висновки. Різні форми взаємодії зацікавлених сторін у сфері вищої освіти роблять істотний вплив на характер, ефективність, сучасність відносин між державою і бізнес-спільнотою, забезпечуючи плідну співпрацю і знижуючи ймовірність виникнення різних конфліктних факторів та ризиків, а також удосконалюючи систему відтворення людського капіталу для забезпечення послідовності і збалансованості в розвитку ринків праці та освітніх послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вахович І. М., Іщук Л. І., Пиріг С. О. Стан і проблеми вищої освіти в Україні. *Актуальні проблеми економіки.* 2014. № 1 (151). С. 63–69.
2. Кучеренко С. Ю. Сучасний стан, тенденції та проблеми розвитку освіти в Україні. *Економічний вісник Переяслав Хмельницького державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди*. 2018. № 36 (1). С. 51–58.
3. Огнев'юк В. Український університет у добу експонентного розвитку. *Освітологічний дискурс*. 2018. № 1–2. С. 1–25.
4. Усик В. І., Схулухія Ю. В. Корупція у вищій освіті як загроза академічній доброчесності. *Економіка та держава*. 2017. № 11. С. 65– 67.
5. Ящук Т. А. Аналіз сучасного стану фінансового забезпечення вищої освіти в Україні. *Молодий вчений.* 2018. № 1. С. 1026–1030.
6. Курбатов С. Корпоративний університет як продукт співпраці бізнесового та освітнього середовища в сучасних умовах. *Вища освіта України.* 2014. № 3. С. 44–49.
7. Холявко Н. І. Сектор вищої освіти в системі інноваційного розвитку національної економіки. *Економіка і управління.* 2014. № 1. С. 33–37.
8. Поправка И. Сотрудничество бизнеса с вузами: возможности для обеих сторон. Управление персоналом. Украина. 2014. № 2. С. 28–29.
9. Etzkowitz H., Goktep-Hulten D. Maybe they can? University technology transfer offices as regional growth engines. *Int. J. Technology Transfer and Commercialisation.* 2019. Vol. 9. Nos. 1/2. P. 166–181.
10. Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C. The future of the university and the university of the future: evaluation of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*. 2000. No. 29. P. 313–330.
11. Згуровский М. З. Дослідницькі університети як центри інноваційного розвитку країни. *Дзеркало тижня*. 2011. № 2.
12. Porter M. E. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free press. 658 p.
13. Niederkofler Dr. M. The Evolution of Strategic Alliances. *Journal of Business Venturing*. 1991. Vol. 6, issue 4. P. 237–257.
14. Semenets-Orlova I. Tendencies in reforming the educational system of modern Ukraine: national and regional aspects. *Public management : collection.* № 2 (12). February 2018. Kyiv, 2018. P. 171–179.

ФОРМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМ ВИЩОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ ТА МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

FORMS OF PROFESSIONAL INTERACTION OF THE SYSTEM OF HIGHER MEDICAL EDUCATION AND THE SYSTEM OF MEDICAL PRACTICE: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.276

Лисак В.В.
заступник голови районної адміністрації Запорізької міської ради по Вознесенівському району

У статті розглянуто основні форми професійної взаємодії системи вищої медичної освіти та системи практичної медицини в контексті державного управління охороною здоров'я України, надана їх характеристика та класифікація, підкреслено важливе значення розвитку таких форм взаємодії для результативності та ефективності державної політики України в сфері охорони здоров'я.

В Україні, як і в багатьох інших державах, процес підготовки висококваліфікованих лікарських кадрів є не можливим без тісної взаємодії закладів вищої медичної освіти із закладами охорони здоров'я.

Справа у тому, що вища медична освіта має свої специфічні риси, що не є характерними для інших спеціальностей вищої освіти, як то юридична, педагогічна, технічна тощо. Зазвичай співпраця закладів вищої освіти з профільними установами, підприємствами та організаціями обмежується організацією та проведенням практики студентів, що займає невелику частину освітнього процесу. У той же час, організація вищої медичної освіти передбачає наявність клінічних кафедр, науково-педагогічні працівники яких здійснюють навчальну, наукову та лікувальну роботу. Причому, лікувально-діагностична робота здійснюється науково-педагогічними працівниками як невід'ємна, невіддільна складова освітнього процесу. Адже на практиці лікарі-педагоги навчають студентів проводити огляди пацієнтів, пальпації, вимірювати кров'яний тиск та проводити інші медичні маніпуляції. Окрім того, науково-педагогічні працівники разом з освітньою роботою здійснюють наукову діяльність, у тому числі готують дисертації на здобуття наукових ступенів, апробують нові методи лікування певних хвороб та удосконалюють уже відомі методи, здійснюють клінічні випробування лікарських засобів.

Таким чином, клінічна кафедра, що є структурним підрозділом закладу вищої медичної освіти, знаходиться на території закладу охорони здоров'я та здійснює навчальну, наукову, а також лікувально-діагностичну діяльність, є основою для взаємодії між закладом вищої медичної освіти та закладом охорони здоров'я. А на цій основі реалізуються різні форми співпраці між закладами вищої медичної освіти та закладами охорони здоров'я.

Ключові слова: *клінічна кафедра, інтернатура, університетська клініка, клінічна база, безперервний професійний розвиток, резидентура.*

The article considers the main forms of professional interaction between the system of higher medical education and the system of medical practice in the context of public health management of Ukraine, provides their characteristics and classification, emphasizes the importance of such forms of interaction for effectiveness and efficiency state policy of Ukraine in the field of health care.

In Ukraine, as in many other countries, the process of training highly qualified medical personnel is not possible without the close cooperation of higher medical education institutions with health care institutions.

The fact is that higher medical education has its own specific features that are not characteristic of other specialties of higher education, such as legal, pedagogical, technical, etc. Usually, the cooperation of higher education institutions with specialized institutions, enterprises and organizations is limited to the organization and conduct of student internships, which occupies a small part of the educational process. At the same time, the organization of higher medical education provides for the presence of clinical departments, scientific and pedagogical staff of which carry out educational, scientific and medical work. Moreover, medical and diagnostic work is carried out by research and teaching staff as an integral, integral part of the educational process. After all, in practice, teachers teach students to examine patients, palpation, measure blood pressure and perform other medical procedures. In addition, scientific and pedagogical workers together with educational work carry out scientific activities, including preparing dissertations for scientific degrees, testing new methods of treatment of certain diseases and improving already known methods, conducting clinical trials of drugs.

Thus, the clinical department, which is a structural subdivision of the institution of higher medical education, is located on the territory of the institution of health care and carries out educational, scientific, as well as medical and diagnostic activities, is the basis for interaction between the institution of higher medical education and health care institution. I. And on this basis, various forms of cooperation between higher medical education institutions and health care institutions are implemented.

Key words: *clinical department, internship, university clinic, clinical base, continuous professional development, medical residency.*

Постановка проблеми. Варто зазначити, що на цей час українське законодавство не містить нормативного визначення клінічної кафедри, натомість у Законі України «Про вищу освіту» [1] є визначення кафедри. Хоча саме клінічні кафедри грають провідну роль у підготовці лікарів-спеціалістів різного профілю для практичної медицини, адже саме клінічні кафедри спеціалізуються на лікувальній діяльності певного профілю (терапевтичного, хірургічного, офтальмологічного, фтизіатричного, педіатричного та багатьох інших), саме

на клінічних кафедрах працюють науково-педагогічні працівники, які фактично є лікуючими лікарями з відповідними лікарськими категоріями. Саме такі науково-педагогічні працівники одночасно здійснюють лікувальну роботу, наукову роботу та обов'язково навчальну роботу. Дані види роботи здійснюються саме на базі закладів охорони здоров'я. Таким чином, підготовка висококваліфікованих медичних кадрів саме на клінічних кафедрах з урахуванням специфіки їх діяльності здійснюється доволі зручно та логічно з організаційно-управлінської точки зору. Адже підготовка лікарських кадрів безпосередньо у закладах охорони здоров'я практикуючими лікарями є неможливою, оскільки лікарі мають зовсім інші посадові обов'язки, а заклади охорони здоров'я не мають ліцензію на підготовку фахівців у сфері охорони здоров'я. Якщо ж здійснювати підготовку висококваліфікованих медичних кадрів без практичної складової, без роботи біля ліжка пацієнта, то якість підготовки різко впаде, і випускники закладів вищої медичної освіти не будуть володіти навіть елементарними практичними компетентностями, не будуть здатні якісно лікувати людей. Тому гідної альтернативи клінічним кафедрам в аспекті підготовки високоякісних медичних кадрів, на наш погляд, досі немає. Навіть сучасні високотехнологічні симуляційні центри не в змозі повноцінно замінити реальних пацієнтів. До того ж, придбання таких центрів потребує значних фінансових ресурсів, які, на жаль, відсутні у вітчизняній галузі вищої медичної освіти. Хоча, звичайно, така схема роботи клінічних кафедр, м'яко кажучи, не зовсім вписуються у вітчизняну правову доктрину, адже, по суті науково-педагогічні працівники клінічних кафедр не є ані працівниками закладів охорони здоров'я, ані перебувають у підрядних відносинах із закладами охорони здоров'я, а також не мають індивідуальної ліцензії на медичну практику, але при цьому всьому практично її здійснюють. На це ж можемо вказати, що сфера охорони здоров'я є дуже важливою та специфічною сферою соціального буття людини, адже по суті відповідає за збереження та покращення здоров'я, а також врятування життя людей. А тому для охорони здоров'я не слід застосовувати звичні господарсько-правові шаблони та штампи, бо вказані відносини потребують особливого способу їх правового урегулювання та державного управління ними. Тим паче, що вищевказаний алгоритм діяльності клінічних кафедр сформувався історично протягом принаймні, останнього століття та має славні традиції високоякісної підготовки медичних працівників найвищого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різними аспектами державного управління у сфері охорони здоров'я займалися такі відомі учені, як: М. Білинська, Д. Карамишев, Є. Кульгінський, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Хожило та інші.

В різних наукових джерелах можна знайти свідчення важливості взаємодії вищої медичної освіти та медичної практики.

Так, Є. Кульгінський одним із пріоритетних шляхів реформування сфери охорони здоров'я в Україні зазначає удосконалення кадрової політики в сфері охорони здоров'я [2, с. 91].

Н. М. Кінаш вказує, що однією з основних складових професійної підготовки сучасного лікаря повинен стати навчальний процес, орієнтований на пацієнта. Навчання, орієнтоване на пацієнта, – це не лише практична освіта під час безпосередньої взаємодії з хворими, це формування пацієнтоорієнтованої позиції, яка визначає подальшу професійну діяльність у галузі медицини [3, с. 79].

Однак, тема нашого дослідження ще не була ґрунтовно розроблена вітчизняними науковцями, що і спричинило поштовх до створення даної наукової праці.

Мета статті. Проаналізувати механізми державного управління, що забезпечують взаємодію вищої медичної освіти з медичною практикою, описати систему такої взаємодії, класифікувати її, окреслити проблеми державної політики в цих питаннях та окреслити шляхи їх вирішення.

Методи дослідження: пошуку інформації, структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

Виклад основного матеріалу. В контексті розгляду клінічних кафедр також варто зазначити, що управлінсько-правовий супровід їх діяльності здійснюється на підставі договорів про спільну діяльність між закладами вищої (післядипломної) медичної освіти та закладами охорони здоров'я. Типової або примірної форми такого договору, затвердженої нормативно-правовим актом, на теперішній час також не існує.

Однією із форм взаємодії закладів вищої медичної освіти із закладами охорони здоров'я є інтернатура – первинна спеціалізація лікарів. Інтернатура є також однією з характерних особливостей вищої медичної освіти, оскільки закінчивши медичний університет за спеціальністю «Медицина» та отримавши ступінь магістра, випускник закладу вищої медичної освіти не має права працювати лікарем. Адже випускник повинен спочатку успішно пройти очно-заочне навчання в інтернатурі, а вже потім буде мати право займати посаду лікаря у закладі

охорони здоров'я або займатися господарською діяльністю з медичної практики відповідно до чинного законодавства.

Детальне правове регулювання інтернатури в Україні здійснюється затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України № 291 від 19.09.1996 р. Положенням про про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III–IV рівнів акредитації медичних факультетів університетів, що є морально застарілим через кардинальні зміни у державному управлінні, правовій системі та вітчизняній економіці [4].

Освітній процес в інтернатурі складається з очної частини на кафедрах закладів вищої медичної освіти та заочної частини – стажуванні у закладах охорони здоров'я.

У закладі охорони здоров'я лікарі-інтерни вдосконалюють набуті в процесі навчання медичні знання та отримують практичні навички лікувально-діагностичної діяльності, в тому числі:

– залучаються до систематичної активної участі в діагностичній, лікувальній (санітарно-профілактичній, протиепідемічній) роботі, виконання всіх видів діяльності, передбачених вимогами кваліфікаційної характеристики та індивідуальними навчальними планами підготовки лікарів-інтернів;

– беруть участь у планових й тематичних клінічних обходах, аналізі історій хвороб і інших облікових та звітних документах, співбесідах, семінарах, практичних заняттях для здобуття практичних навичок, передбачених індивідуальним навчальним планом, здійснюють оформлення службової документації;

– беруть участь у проведенні клінічних та патологоанатомічних конференціях;

– набувають компетентності щодо професійної соціалізації, вивчають принципи медичної етики і деонтології [4].

Статус лікаря-інтерна закріплено в Законі України «Про вищу освіту». Відповідно до ч. 3 ст. 61 Закону України «Про вищу освіту», лікар (провізор)-інтерн – особа, яка має ступінь магістра медичного або фармацевтичного спрямування, виконує програму підготовки в інтернатурі за відповідною спеціальністю під керівництвом лікаря закладу охорони здоров'я та закріпленого за ним викладача кафедри закладу вищої освіти, що здійснює підготовку лікарів (провізорів)-інтернів, та бере участь у наданні всіх видів медичної допомоги, передбачених вимогами освітньо-кваліфікаційної характеристики [1].

Цікаво, що у Законі України «Про вищу освіту» також дано визначення лікаря-резидента, за яким лікар-резидент – особа, яка має ступінь магістра медичного спрямування, навчається виключно на відповідних клінічних кафедрах або базах резидентури з метою отримання кваліфікації лікаря певної спеціальності відповідно до переліку спеціальностей резидентури. Однак, положення про резидентуру досі поки що не прийнято, спеціальності резидентури не визначені, кваліфікаційні характеристики лікарів-резидентів відсутні, а як наслідок, підготовка лікарів-резидентів на цей час не здійснюється [1].

Демонстрацією дуже цікавого зв'язку між медичною освітою, наукою та практикою є університетські клініки. Так, частиною 8 ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» встановлено, що заклад вищої освіти, що готує фахівців у сфері охорони здоров'я або здійснює їх післядипломну освіту, та академія, інститут післядипломної освіти, що здійснюють післядипломну освіту, спільно з центральними органами виконавчої влади, Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук, органами місцевого самоврядування можуть утворювати на базі наукових установ, закладів охорони здоров'я, у тому числі тих, що належать територіальним громадам або передані їм, клінічні бази закладів освіти у сфері охорони здоров'я, університетські клініки та лікарні. Порядок утворення і функціонування клінічних баз закладів освіти у сфері охорони здоров'я, університетських клінік та університетських лікарень визначається нормативно-правовими актами центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я [1]. Цією ж статтею вищенаведеного закону регламентовано, що клінічні бази закладів медичної освіти, університетські клініки та лікарні можуть бути структурними підрозділами закладів вищої освіти.

Якщо говорити про клінічні бази закладів медичної освіти та університетські лікарні, то законодавством не надано їх дефініцій, а підзаконними нормативно-правовими актами не регламентовано порядок їх утворення та функціонування. Так само законодавством не зазначено, яким чином університетські клініки чи лікарні можуть бути утворені на базі комунальних закладів охорони здоров'я, адже це є неможливим згідно Господарського кодексу України, в тому числі через різні форми власності закладів охорони здоров'я та закладів медичної освіти.

Аспект діяльності університетських клінік все ж має підзаконне нормативно-правове регулювання наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408 «Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу

(закладу післядипломної освіти)» [5]. Даним наказом закріплюється статус університетської клініки як закладу охорони здоров'я, який є лікувально-навчально-науковим структурним підрозділом вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти).

Серед основних завдань і напрямів діяльності університетської клініки зазначено:

1) організація і надання медичної допомоги населенню;

2) розробка, апробація і впровадження медичних технологій, клінічних рекомендацій, стандартів (клінічних протоколів) надання медичної допомоги населенню та забезпечення умов для оволодіння студентами та медичними працівниками практичними навичками;

3) проведення медичної експертизи з тимчасової втрати працездатності громадян у встановленому законодавством порядку та у разі необхідності направлення їх на медико-соціальну експертизу;

4) підвищення якості освіти і виховання студентів, науково-педагогічних та медичних працівників за стандартами медичної освіти, забезпечення їх практичної підготовки;

5) запровадження гнучких освітніх програм, дистанційного навчання, максимальне використання в лікувально-діагностичному, навчальному процесах сучасних інформаційних технологій;

6) забезпечення умов для клінічної підготовки студентів, науково-педагогічних та медичних працівників у межах відповідних освітніх програм; удосконалення і реалізація програм навчання в інтернатурі, магістратурі, клінічній ординатурі, резидентурі; участь у розробці і реалізації програм підвищення кваліфікації медичних працівників;

7) участь у підготовці науково-педагогічних працівників в аспірантурі, докторантурі та підвищення їх кваліфікації;

8) здійснення наукової та науково-технічної діяльності з орієнтацією на пріоритетні напрями наукових досліджень шляхом спрямування фундаментальних і прикладних наукових досліджень на створення і впровадження конкурентоспроможних медичних технологій, розвиток міждисциплінарних наукових напрямів;

9) проведення аналітичної і дослідницької роботи для удосконалення освітнього процесу підготовки працівників у галузі медицини відповідно до сучасних тенденцій розвитку світової медичної науки, органічного поєднання освіти, науки та медичної практики;

10) забезпечення проведення розробок, експертних оцінок, апробацій та впроваджень нових медичних технологій, матеріалів, лікарських засобів, у тому числі на договірних засадах;

11) організація і участь у проведенні наукових форумів: конгресів, з'їздів, науково-практичних конференцій тощо;

12) виховання медичних працівників на засадах загальнолюдських цінностей, професійної етики, морально-етичної і правової культури (колегіальність, коректність, обов'язковість, гуманність, дотримання лікарської таємниці тощо);

13) організація і проведення заходів щодо санітарно-гігієнічного виховання населення та формування здорового способу життя;

14) проведення статистичного обліку та звітності із застосуванням сучасних інформаційних технологій [5].

Працівники кафедр, докторанти, аспіранти, клінічні ординатори беруть участь у проведенні лікувально-діагностичного процесу, здійснюють обходи, консультації хворих, організовують консиліуми, визначають та коригують плани і тактику подальшого обстеження і лікування хворих, спільно з іншими працівниками є відповідальними за якість лікувально-діагностичного процесу, організовують клінічні, патолого-анатомічні та науково-практичні конференції.

Штатні посади лікарів Університетської клініки можуть обіймати науково-педагогічні працівники ВНЗ та лікарі вищої кваліфікаційної категорії.

В університетських клініках, як правило, також розміщуються кафедри медичних університетів для забезпечення практичної складової освітнього та наукового процесів.

Організація проходження виробничої практики студентів у медичному закладі медичних і фармацевтичних закладів вищої освіти регламентується [6] Положенням про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України, затвердженим наказом Міністерства освіти України від 08.04.1993 № 93 [7], та Інструкцією про виробничу практику студентів медичного, лікувального, педіатричного, медикопрофілактичного, стоматологічного і фармацевтичного факультетів медичних і фармацевтичного вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, затвердженою наказом Міністерства охорони здоров'я України від 03.10.1995 № 179 [8].

У вказаній Інструкції, зокрема, зазначено, що практика студентів навчальних закладів проводиться на базах організацій, підприємств, закладів, які відповідають вимогам програм з практики. Навчальний заклад укладає договір з організаціями підприємствами, закладами терміном до 5 років [8].

Ще однією з форм взаємодії вищої медичної освіти з практичною медициною є питання безперервного професійного розвитку, до якого, крім інтернатури, входять інші види післядипломної освіти медичних кадрів, такі як спеціалізація, тематичні удосконалення. передатестаційні цикли, семінари, тренінги та інші різновиди професійного удосконалення.

Так, згідно з пунктом 1 розділу V Порядку проведення атестації лікарів, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446, атестаційна комісія нараховує бали за проходження безперервного професійного розвитку на основі даних особистого освітнього портфоліо лікаря та оригіналів документів, що підтверджують ці дані [9]. Як правило, освітні заходи для лікарів проводять факультети післядипломної освіти закладів вищої післядипломної освіти та заклади післядипломної медичної освіти. Тому заклади охорони здоров'я, фізичні особи підприємці, що провадять господарську діяльність з медичної практики та окремі медичні працівникb мають співпрацювати із закладами вищої медичної освіти та закладами післядипломної медичної освіти в напрямі безперервного професійного розвитку лікарів.

Взаємодія вищої медичної освіти з медичною практикою також є можливою в питаннях клінічних випробувань лікарських засобів, хоча така взаємодія частіше за все здійснюється в межах діяльності клінічної кафедри. Однак взаємодія з питань клінічних випробувань лікарських засобів може здійснюватись на основі окремого договору. Така можливість випливає із принципів свободи договору та відповідно до п. 5. 1 Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань, що затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2009 р. № 690, де вказано, що у разі, якщо відповідальний дослідник/дослідник є працівником кафедри вищого медичного навчального закладу, необхідна наявність договору про співпрацю між вищим медичним навчальним закладом та лікарсько-профілактичним закладом [10].

Окрім того, можуть бути і інші форми професійної договірної взаємодії між вищою медичною освітою та медичною практикою. До прикладу взаємодія з питань надання в оренду майна, проведення доклінічних досліджень лікарських засобів, залучення викладачів закла-

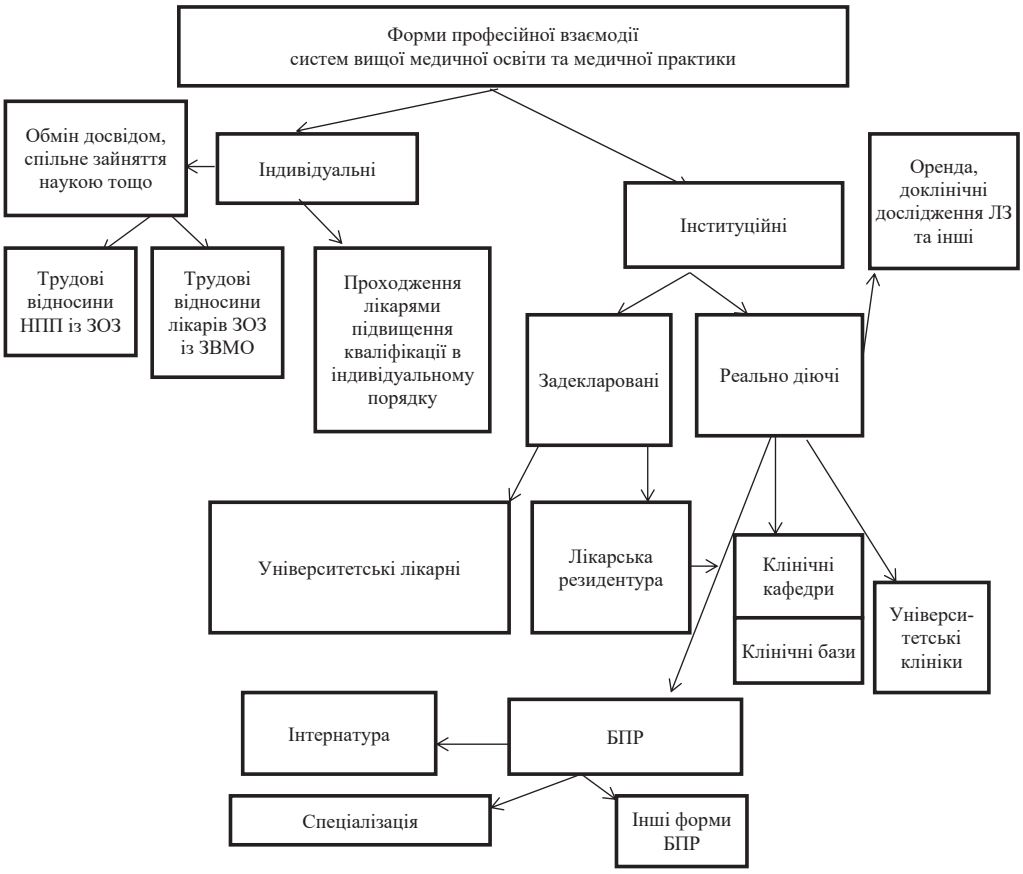


Рис. 1

дів вищої медичної освіти до медичної практики, залучення лікарів до викладацької діяльності у закладах вищої медичної освіти.

Схематично форми професійної взаємодії вищої медичної освіти та медичної практики можна відобразити наступним чином (рис. 1).

Висновки. Можемо констатувати, що вища медична освіта має більш високий інтеграційний рівень взаємодії із медичною практикою у порівнянні до практико-орієнтованих інтеграційних тенденцій в інших галузях вищої освіти. Зокрема, в усіх закладах вищої медичної освіти діють спеціальні підрозділи, що відповідають за лікувально-діагностичну роботу.

Взаємодія вищої медичної освіти здійснюється на індивідуальному та інституційному рівні. На індивідуальному рівні відбувається взаємодія професіоналів в сфері вищої медичної освіти та медицини між собою та відповідними інститутами, на інституційному – взаємодія закладів вищої медичної освіти та закладів охорони здоров'я.

За підставою виникнення можна також виділити договірну та структурно-функціональну форму взаємодії. Типовим прикладом структурно-функціональної форми взаємодії є університетська клініка, що є структурним підрозділом закладу вищої (післядипломної) медичної освіти.

Ефективність взаємодії вищої медичної освіти має вагоме значення для держави та суспільства в цілому, знаною мірою визначає соціально-економічні показники діяльності держави, безпосередньо впливає на рівень розвитку охорони здоров'я. Подальше удосконалення та розвиток різноманітних форм взаємодії вищої медичної освіти та медичної практики є одним із найважливіших напрямів державної політики в сфері охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text.

2. Кульгінський Є. Пріоритетні напрями державної політики збереження громадського здоров'я в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2016. Випуск 3 (30). С. 84-91.

3. Кінаш Н. М. Напрямки реорганізації вищої медичної освіти в Україні. *Архів клінічної медицини.* 2015. № 2 (21). С. 77-80.

4. Про затвердження Положення про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III–IV рівня акредитації медичних факультетів університетів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.09.1996 р. № 291. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0696-96#Text.

5. Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти) : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-15#Text.

6. Практика студентів у медичних закладів: організаційні питання. URL: https://www.medsprava.com.ua/article/629-qqq-15-m9-18-09-2015--praktika-studentv-u-medichnih-zakladah-organzatsyn-pitannya.

7. Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України : Наказ Міністерства освіти України від 08.04.1993 р. № 93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0035-93#Text.

8. Про затвердження Інструкції про виробничу практику студентів медичного, лікувального, педіатричного, медико-профілактичного, стоматологічного і фармацевтичного факультетів медичних і фармацевтичного вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 03.10.1995 р. № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0446-95#Text.

9. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-19#Text.

10. Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісії з питань етики : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2009 № 690. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09#Text.

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗАСАД ГРОМАДСЬКОЇ ЕТИКИ ТА ДОБРОЧЕСНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

RELATIONSHIP BETWEEN THE PRINCIPLES OF PUBLIC ETHICS AND INTEGRITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.277

Ганущин С.Н.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри психології управління
Львівського державного університету
внутрішніх справ

Досліджено взаємозв'язок засад громадської етики та доброчесності державного управління в Україні. З'ясовано, що серед інститутів громадянського суспільства головними є недержавні некомерційні організації. Адже саме вони обумовлюють специфіку функціонування громадянського суспільства та шляхи його морального розвитку. Благодатним ґрунтом, на якому мало б «дозріти» патріотичне громадянське суспільство, яке неухильно живе за законами моралі, є духовне здоров'я кожного громадянина. Без нього в суспільстві «процвітатиме» насильство у всіх проявах.

Зауважено, що коріння усіх, зокрема аморальних, учинків людини сягають її серця. Тому, на думку Махатми Ганді (лідера ненасильницького звільнення індійського народу від панування англійців), саме серце має бути єдиним місцем боротьби добра зі злом. Обґрунтовано, що для зміни духовно-морального стану суспільства, необхідно, насамперед, допомогти кожній людині відкрити для себе такі моральні цінності, як добро, взаємоповага, патріотизм, згода і любов. Під час реалізації цих намірів слід упроваджувати нові підходи до моральної гармонізації свідомості кожної людини, зокрема, через творчість і просвіту з безпосередньою активною участю громадянина у цьому процесі.

Відтак, обумовлено, що моральне здоров'я громадянина, а отже, і суспільства, значною мірою залежить від навколишнього інформаційного поля, яке сьогодні перенасичене образами зла і жорстокості. Це неминуче призводить до зміни ціннісних установок, моральних орієнтирів соціуму.

Підкреслено, що від того, які ідеї відображають інформаційні ресурси – Інтернет, телебачення, радіо, преса, поліграфія – залежить формування моральних установок громадян, укріплення громадської думки. Отож, для розвитку свідомості людини у сфері моральності найперше необхідно гармонізувати суспільний інформаційний простір.

Ключові слова: *громадська етика, доброчесність, громадянське суспільство, держава, людина, громадянин, державне управління.*

The article is devoted to the study of the relationship between the principles of public ethics and integrity of public administration in Ukraine. In the course of studying the declared issues, it was found that the main institutions of civil society are non-governmental non-profit organizations. In modern conditions, they determine the specifics of civil society, the ways of its moral development. The fertile ground on which patriotic civil society, which lives by the laws of morality, should mature, is the spiritual health of every citizen, the absence of which causes prosperous violence in all its manifestations. It is known that the roots of this are in the heart of every person who commits immoral acts, so, according to Mahatma Gandhi (leader of the non-violent liberation of the Indian people from British rule), this place should be the only place where all battles of good and evil. It is substantiated that in order to change the spiritual and moral state of society, it is necessary, first of all, to help a person discover such moral values as kindness, mutual respect, patriotism, consent and love for all people, without exception. In the course of implementation of the named programs, it is necessary to introduce new approaches to moral harmonization of consciousness of each person through creativity and education with direct active participation of the person-citizen in this process. Therefore, it is conditioned that the moral health of a citizen, and hence of society, largely depends on the surrounding information field, which is now saturated with images of evil and cruelty, which leads to a change in values, moral guidelines. Public opinion is formed on what ideas the information resources of the Internet, television, radio, and press carry, and the moral attitudes of citizens depend. Therefore, for the development of human consciousness in the field of morality, it is necessary, first of all, to harmonize the information space around it.

Key words: *public ethics, integrity, civil society, state, person, citizen, public administration.*

Постановка проблеми. Моральне відродження України – це складний процес злагодженої взаємодії у сфері державних форм управління; це відповідальні вчинки кожної людини і громадянина; це активна патріотично-духовна діяльність інститутів громадянського суспільства.

Учені-економісти та психологи зазначають, що серед складових тієї непомірної соціальної ціни, яку доводиться платити за радикальні економічні реформи в Україні, – зневага морально-психологічним світом людини, що спричиняє інтенсивне викорінення морально-етичної складової їх соціального буття. Позбавлення суспільства від насильства, від якого найбільш незахищені діти та молодь, – актуальна, гуманна і неодмінна мета держави і суспільства, реалізація якої передбачає застосування сучасних підходів до духовно-морального виховання українців. Утім, слід пам'ятати і про те, що відповідальність лежить на кожній людині зокрема. Як наголошував Лев Толстой , кожен хоче змінити людство, але ніхто не замислюється про те, як змінити себе. Цю думку розвивав у своїх виступах і Махатма Ганді, підкреслюючи: якщо ми хочемо змінити світ на краще, слід почати з себе і стати тією зміною, яку хочемо бачити в світі, додаючи водночас, що крихта практики варта більше, ніж тонна проповіді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для досягнення дослідницької мети ми проаналізували праці науковців, які тією чи іншою мірою вивчали питання етики та доброчесності державного управління. Посилання на їхні праці та розробки будуть подані у тексті наукової розвідки з обґрунтуванням основ, що стали її теоретико-методологічним підґрунтям.

З огляду на це, **мета статті** полягає у дослідженні взаємозв'язку засад громадської етики та доброчесності державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Очевидним є те, що у нашому суспільстві, на жаль, існує тотальне неприйняття моральних цінностей, корупція й хабарництво. Це призводить до порушення норм морального і юридичного закону. Таким чином, відбувається підміна поняття «добро» певними симулякрами, а моральність і правова свідомість громадян зазнає в сучасних умовах суворого випробовування. Отже, формується дефіцит не стільки соціальних, економічних і політичних, скільки моральних орієнтирів, цінностей і зразків поведінки. Тому «…перше, що потрібно зробити – це створити ефективну систему відповідальності влади за її діяльність» [2, с. 19].

Для того, щоб подолати труднощі у становленні демократичного громадянського суспільства, необхідно паралельно вирішувати й інше важливе завдання – створення правової держави, сильної своїм захистом прав і свобод людини, бо джерелом сили держави і суспільства є людина, її здібності і можливості. Саме тому «цінностями державного адміністрування… мають бути прозорість і підзвітність» [2, с. 18].

Приміром, Іммануїл Кант вважав, що про правовий порядок у правовій державі можна говорити лише там, де суспільство, незалежно від держави, має в своєму розпорядженні засоби і санкції для того, щоб змусити своїх членів дотримуватися певних моральних і поведінкових норми. А з моральних норм, відповідно, зростають правові. Це підтверджують і постійні соціологічні опитування, які вказують на те, що наявна розмитість моральних орієнтирів, нечіткість світоглядних і виховних позицій суспільства значною мірою видозмінює процес становлення особистості.

Щоб відбулися зміни у духовно-моральному стані суспільства, найперше годиться прищепити людям низку моральних цінностей: добро, взаємоповагу, патріотизм, згоду і любов до всіх, без винятку, людей. Врешті, на це вказують у свої публікаціях чимало західних дослідників [5, с. 71–83; 6, с. 147–168; 7, с. 236–244; 8, с. 185–215].

У суспільному моральному вихованні варто задіювати нові підходи до моральної гармонізації свідомості кожної людини. Творчість і просвіта за безпосередньої активної участі громадянина стають чільними складовими цього процесу. Моральне здоров'я громадянина, відтак і суспільства, формується з огляду на вплив на нього інформаційної площини. Сучасні інформаційні продукти перевантажені негативними образами. Це спричиняє зміни ціннісних установок, моральних орієнтирів. Від того, які ідеї пропагують засоби масової комунікації, як-от Інтернет-ресурси, телебачення, радіо, залежить формування і розвиток моральних установок громадян. На їхній основі, зокрема, ґрунтується громадська думка. Отож, у розвитку моральної свідомості людини важливе місце посідає гармонізація інформаційного суспільного простору.

Для здійснення означених цілей і, зокрема, для реалізації впливу громадянського суспільства на демократизацію публічно-адміністративних та економічних відносин та для розвитку сфери громадської етики та доброчесності державного управління в Україні потрібно вирішити такі першочергові завдання: розробка, спільно з владою, ефективної державної цільової програми для успішної реалізації планів із морального відродження суспільства; створення ціннісно-нормативної основи взаємодії влади різного рівня, суспільства, некомерційного сектору, бізнес-структур, засобів масової інформації, з метою спільної роботи в цьому напрямі; подальше вдосконалення наявних і розробка нових загальнодержавних і регіональних законів щодо державної підтримки діяльності громадських та інших недержавних некомерційних організацій, що здійснюють соціально значущу діяльність у сфері духовно-морального та патріотичного виховання, доброчинності, громадянської освіти; визначення пріоритетів, завдань, принципів, основних напрямів і підходів у сфері духовно-морального виховання українців; популяризація через творчість і просвіту миру і згоди в українському суспільстві, встановлення і розвиток доброго і шанобливого діалогу між громадянами різних національностей, релігійних переконань тощо; активне впровадження заходів і нових форм пропагування моральності в навчальні програми для всіх ступенів і форм освіти; максимальне залучення жителів усіх регіонів України та різних громадських організацій до вивчення, поваги і поширення традиційних цінностей, головною з яких є моральність.

Ключем до розвитку громадянського суспільства є пошук, підтримка та захист

активістів різних громадських ініціатив, для яких моральне відродження громадянського суспільства може і повинно стати національною ідеєю України. Важливим є й те, що «аналіз управлінських рішень, прийнятих в Україні за роки її незалежного розвитку, свідчить про те, що вони розроблялися і приймалися в умовах відсутності достатнього обсягу об'єктивного психологічного аналізу процесів та явищ громадсько-політичного життя, насамперед їхньої глибинної природи. Це стосується, зокрема, міри готовності суспільства до тих чи інших змін в економіці, політиці, соціальних відносинах тощо» [1, с. 6].

У реалізації цієї мети актуалізується проблема комунікації і злагодженої співпраці влади і громадянського суспільства на демократичних засадах. Сутність демократії як влади народу нереалізована без солідарних дій самого народу. Громадянське суспільство можна також розглядати як народне самоврядування, здійснення якого можливе тільки на основі злагодженої моральної співпраці громадян. Громадянське суспільство не може існувати без спільної діяльності з державою як одним зі своїх активних елементів, хоча часто змушене протистояти його органічним недолікам, вдаватися до протестних дій в боротьбі за правду та дотримання норм демократії. Сучасне громадянське суспільство не може функціонувати без поєднання демократичних і владних форм управління. Проблема полягає в забезпеченні їх морального, суспільно контрольованого, оптимального і ефективного співвідношення. Україні слід активно розвивати демократичні елементи громадянського суспільства і солідарне самоврядування із застосуванням владних методів прогресивної модернізації державних і громадських інститутів. Злагоджені відносини і дії, демократія і громадянське суспільство, охоплюючи різний зміст і структуру, покликані виконувати єдині, взаємодоповнюючі функції з формування та забезпечення морального, узгодженого, вільного, правового, благополучного життя всіх членів суспільства. Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [4, с. 26].

Демократія – багатовимірне явище, сформоване з множинної системи взаємопов'язаних процедур і практично втілює всю сукупність чинних громадських цінностей, що вимагає для їх реалізації чимало інтелектуальних, практичних, а головне – моральних зусиль. Отож, практично всі демократичні принципи, процедури і механізми – виборчі схеми під суворим громадським контролем, дотримання прав меншості й особистості, забезпечення свободи слова, думок і демонстрацій, поділ влади тощо – одночасно виступають як інструменти та форми здійснення злагоджених відносин. Можна сказати, що розвиток демократії – це рух до солідарного суспільства за допомогою солідарних дій. Реалізуючись через державну форму солідарних відносин, сучасна демократія характеризує їх рівень зрілості, характер і особливості. Зміни і трансформації в розбудові держави та демократичних системах обумовлюють той чи інший характер їхнього розвитку.

Беззаперечний вплив громадянського суспільства на демократизацію публічно адміністративних відносин розкривається у різноманітних визначеннях громадянського суспільства, що характеризують його як сферу самовияву вільних громадян і добровільно сформованих некомерційних асоціацій, як один із гарантів дотримання прав людини, як сукупність суспільних відносин поза рамками владно-державних і комерційних структур, але не поза межами держави як такої.

Розвинуте громадянське суспільство – найважливіша передумова побудови правової держави, її рівноправний партнер. Саме тому це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами, суспільство громадян високого соціального, політичного, культурного і морального статусу, що створюють спільно з державою розвинуті правові відносини. Адже, «значущість відповідальності полягає також і в тому, що вона спонукає розвивати й усі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії й людяності» [2, с. 19].

За такого розуміння сутність громадянського суспільства доцільно тлумачити як товариство людей, що здатне до самоорганізації, самоуправління, здатне в своїй діяльності реалізовувати високі моральні принципи, спроможне забезпечити участь усіх членів суспільства в управлінському процесі, що є цільовою установкою, рух до якої реально починається з часу становлення і розвитку демократії.

Солідарне ставлення в громадянському суспільстві є станом взаємної інтелектуальної і духовної згоди. Це також процес узгодженої життєдіяльності багатьох суб'єктів, коли індивідуальна ідентичність, особисті інтенції і свідомість суб'єктів повністю співзвучні з інтересами і свідомістю їх спільнот і перетворюються в єдиний, загальний інтерес, в прагнення кожного і всіх до спільної мети, добра і гармонії.

Тому держава мусить бути сферою вільного спілкування, оскільки усі громадяни вільні,

тією комунікативною площиною, де всі люди прагнуть до спільного добра. Відтак, можемо ствердити, що громадянське суспільство – це сфера, в якій поєднуються загальні та приватні інтереси; це суспільство, що досягло партнерських відносин із державою і здатне контролювати державу, в якому можливість його членів реалізувати свої права і обов'язки доповнюється здатністю держави забезпечити безпеку суспільства загалом і окремих громадян. Це суспільство, у якому розвинені партнерські відносини між громадами, державою і економікою. Існує потреба у «досягненні спільності інтересів тих, хто управляє, і тих, ким управляють» [3, с. 6].

За широкого підходу, найважливіша функція громадянського суспільства – його участь у розвитку горизонтальних зв'язків і відносин, тобто формуванні громадянської культури. Це означає, що громадянське суспільство сприяє формуванню соціуму, структурованого за інтересами різних суб'єктів, що взаємодіють один з одним в умовах демократії. Це простежується за низкою позицій.

Інститути громадянського суспільства дозволяють, об'єднуючи людей за спільними інтересами, агрегувати і артикулювати для громадян, влади, суспільства загалом свою позицію з тих чи інших питань функціонування і розвитку суспільства. Особливо важливо це в ситуації вибору, коли обраний сценарій розвитку подій спричинить істотний, але різний вплив на життя громадян. Така консолідована позиція очевидна для всіх учасників соціальних відносин, її зручно враховувати у прийнятті рішень, а в умовах правової держави її неможливо ігнорувати. Отже, відбувається диференціація та інтеграція суспільства за врахування інтересів різних його мікрогруп, що вельми важливо під час напрацювання і реалізації будь-якого політичного рішення. Громадянське суспільство забезпечує формування в громадян у процесі їх соціалізації таких найважливіших якостей, як політична, громадянська, моральна відповідальність, навички участі в практиці повсякденних демократичних процедур, самоврядування, використання можливостей правових норм для вирішення своїх питань тощо.

Таким чином, виникає, розвивається і стає більш масово представленою така найважливіша якість особистості, що соціалізується, і «демосу» загалом, як громадянськість. Означене сприяє переходу від стану підданства до усвідомлення особистих прав, розвитку моралі і культури, узгодження (а якщо буде потрібно, то і захисту) інтересів з іншими громадянами і державними інститутами.

Громадянське суспільство дає соціуму певні соціальні та моральні гарантії в разі прийняття на себе зобов'язань щодо їх виконання. Громадянам, та й владним інституціям, із такими соціальними партнерами зручно співпрацювати. Громадянське суспільство є важливим джерелом потенційного опору свавіллю і тиранії правителів – чи це незаконні узурпатори чи фанатична більшість. Саме ця функція особливо важлива для зміцнення демократичних практик громадян, а її реалізація безумовно насторожує панівну еліту, а часом і спонукає її до спроб заборонити цей напрям функціонування громадянського суспільства. В умовах авторитарного режиму настороженість влади реалізується в діях, спрямованих на деградацію правозахисного сегмента громадянського суспільства. А це, своєю чергою, призводить до того, що відносини громадянського суспільства з владою трансформуються, і в повсякденній практиці починають домінувати відносини сервільності. Громадянське суспільство може надавати державі істотну допомогу в протидії руйнівним процесам у суспільстві, що мають аморальну сутність (скажімо, у запобіганні екстремізму і тероризму). Послабити мережеві переваги екстремістських і терористичних груп можна тільки в рамках мережевої діяльності громадянського суспільства, коли система протидії і профілактики охоплює неполітичні устремління людей, їхню побутову повсякденність, родинні, сімейні, сусідські, дружні зв'язки, які часто ніяк не пов'язані з механізмами державного управління.

Державно-правові особливості того чи іншого суспільства передбачають наявність властивих відповідному етапу в його розвитку способів і методів правового регулювання суспільних відносин. У сучасних умовах очевидно, що чимало моментів у суспільно-політичному та соціально-економічному житті країни пов'язані зі становленням і вдосконаленням громадянського суспільства. Ця ситуація актуалізує посилення соціальної активності громадян у всіх напрямах життєдіяльності. Нині надзвичайного значення набуває об'єднання зусиль і держави і соціуму для утвердження цінностей громадянського суспільства в суспільній свідомості як правильного суспільства, вистражданого всією країною. Сучасна специфіка самоорганізації соціуму і динаміка суспільних відносин характеризуються тими формами соціальної активності людей, які затребувані сьогоднішніми потребами державно-правового розвитку суспільства.

Залежно від специфіки розвитку сучасного світу змінюються і особливості суспільних

відносин, які щодня набувають нових нюансів і стають дедалі складнішими. У зв'язку з цим ускладнюється завдання із регулювання суспільних відносин, без розв'язання якого неможливе формування і громадського та правового порядку в країні.

Незважаючи на те, що сучасний світ розвивається швидкими темпами, за якими важко встигнути, суспільні відносини потребують своєчасного і якісного регулювання, і така ситуація притаманна всім без винятку державам. Водночас держава в особі своїх органів влади не встигає повною мірою приділяти відповідну увагу всім аспектам взаємин людей, і змушена займатися пошуком відповідних способів вирішення проблем, які постійно виникають у соціумі. У сучасному світі до вирішення злободенних питань у розвинених країнах дедалі частіше вдається залучати такі організаційні структури, які, з одного боку, тісно пов'язані з державою, а з іншого боку, є самостійними органами і беруть активну участь у вирішенні нагальних проблем людей. Безперечно, для формування таких організаційних структур потрібні певні умови і передумови: політичні, економічні, соціальні. І ці структури повинні володіти високими моральними якостями, щоб мати змогу авторитетно та справедливо вирішувати завдання, які треба врегулювати. Люди з давніх пір шукають можливість самостійно вирішувати свої проблеми. Попри те, вони прагнуть залагоджувати свої проблеми, не остерігаючись настання несприятливих із точки зору закону наслідків, які пов'язані з примусовою силою держави.

Висновки. Правильно влаштоване суспільство спирається на два моральні принципи. Перший: люди довіряють один одному, суспільним інститутам і владі, а влада довіряє їм. Другий: суспільні відносини, особливо розподіл і обмін, влаштовані більш-менш справедливо із загальної точки зору, тобто люди переважно згодні з правилами розподілу.

Принципи рівності, свободи, законності, чесності визначальні для розуміння справедливості як основи суспільного устрою. Вільний той, хто не залежить від іншої людини, а зважає на загальний закон, той, хто розуміє свій обов'язок перед іншими і собою.

Примус не може бути справедливим. Але якщо античне суспільство вимагало справедливості, передусім, від богів, а середньовіччя – від єдиного Бога, то сучасне суспільство вимагає справедливості правил. Тому суспільство вимагає справедливості навіть не від конкретної людини – правителя або політичного лідера, а від системи. Процвітаюче суспільство – це системно організоване суспільство вільних індивідів, які є рівними перед законом і мають рівні права. Все це доводить те, що сьогодні в нашій країні можна побачити як основні ознаки громадянського суспільства, що дозволяють ствердно говорити його функціонування в Україні громадянського суспільства, так і проблеми його подальшого вдосконалення.

Своєю чергою, це є підтвердженням того, що специфіка сучасного стану суспільних відносин вимагає, по-перше, об'єднання зусиль і держави, і суспільства для утвердження цінностей громадянського суспільства в суспільній свідомості як правильного суспільства, вистражданого нашим народом. По-друге, динаміка суспільних відносин вимагає того, щоб зусилля і держави, і суспільства були об'єднані в напрямі підвищення рівня самоорганізації соціуму, розвитку різних форм соціальної активності людей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності: монографія. Київ: Центр інституц. розвитку держ. служби, 2006. 256 с.

2. Малюська В. А. Ціннісні аспекти державного управління в Україні. *Держава та регіони. Серія: державне управління*. 2010. № 4. С. 17–20.

3. Ребкало В. А., Козаков В. М., Шахов В. А. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: конспект лекцій. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 48 с.

4. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot, 2002. P. 71–83.

5. Menzel C. Donald. Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment. *Public Integrity*. 2005. Vol. 7. Iss. 2. P. 147–168. Doi: 10.1080/10999922.2005.11051272

6. Năstase Andreea. (2014) Catering to Organizational Needs in Ethics Management: The Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*. 2014. Vol. 37. Iss. 2. P. 93–105.

7. Scherkoske G. Could integrity be an epistemic virtue? *International Journal of Philosophical Studies*. 2012. Vol. 20. Iss. 2. P. 185–215.

8. Steden van Ronald. (2020) Blind Spots in Public Ethics and Integrity Research: What Public Administration Scholars Can Learn from Aristotle. *Public Integrity*. Vol. 22. Iss. 3. P. 236–244. Doi: 10.1080/10999922.2020.1714412

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: РОЛЬ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ

INSTITUTIONAL MECHANISM FOR PUBLIC SECURITY IN UKRAINE: THE ROLE OF INTELLIGENCE BODIES

УДК 351:851
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.278

Сервецький І.В.
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри національної безпеки Міжрегіональної Академії управління персоналом
Куташев І.В.
доктор політичних наук, професор кафедри політології, соціології та соціальної роботи Міжрегіональної Академії управління персоналом

Діяльність розвідувальних органів України перебуває під прискіпливою увагою наших громадян, які шукають нові підходи щодо її удосконалення на нових засадах державотворення. Метою статті є аналіз специфіки діяльності функціонування розвідувальних органів України, їх роль і місце у забезпеченні національної безпеки України. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення низки завдань: становлення та розвиток розвідувальних органів України; становлення партнерських стосунків між розвідками демократичних країн; утвердження принципів конфіденційності та ефективності; формування ефективного спеціального органу, здатного попереджувати та локалізувати існуючі ризики та виклики сучасного світу. У статті розглядаються складні питання становлення та розвитку спеціальної розвідувальної діяльності, правові засади розвідувальної діяльності й взаємозв'язку з громадським суспільством та органами влади на нових демократичних засадах, партнерства та взаєморозуміння. Як висновок, у статті проаналізовані правові норми, якими регулюються взаємовідносини між громадянами та розвідувальними органами з метою виявлення та утвердження цивілізованих партнерських взаємовідносин на підстави дотримання та поваги до норм міжнародного права. Розвідувальні служби також здійснюють функцію обміну інформацією з різними міжнародними партнерами

Ключові слова: *інституційний механізм публічного управління, розвідка, забезпечення національної безпеки, міжнародне співробітництво.*

The activities of the intelligence agencies of Ukraine are under the scrutiny of our citizens, who are looking for new approaches to its improvement on new principles of state formation. The purpose of the article is to analyze the specifics of the functioning of the intelligence agencies of Ukraine, their role and place in ensuring the national security of Ukraine. Realization of the set purpose provides the decision of a number of tasks, namely: formation and development of intelligence bodies of Ukraine; establishing partnerships between the intelligence services of democratic countries; approval of the principles of confidentiality and efficiency; formation of an effective special body capable of preventing and localizing the existing risks and challenges of the modern world. The article also addresses the complex issues of the formation and development of special intelligence activities, the legal basis of intelligence activities and the relationship with civil society and government on a new democratic basis, partnership and mutual understanding. The article also analyzes the legal norms that regulate the relationship between citizens and intelligence agencies in order to identify and establish a civilized partnership on the basis of compliance with and respect for international law. Intelligence services in their activities also perform the function of exchanging information with various international partners

Key words: *institutional mechanism of public administration, intelligence, national security, international cooperation, intelligence, national security, international cooperation.*

Актуальність проблеми. Розвитку українського суспільства вимагає посилення розвідувальної діяльності, що забезпечує захист національної безпеки, територіальної цілісності, недоторканості громадян та сприяє утвердженню принципів соціальної справедливості у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що наукові дослідження, спрямовані на вирішення проблеми національної безпеки шляхом удосконалення розвідувальної діяльності спеціальних служб. Науковим дослідженням питань правового регулювання організації та функціонування розвідки займалися такі науковці як: В. В Богуцький. Є.І. Григоренко., С. Мельник, В. Г Пилипчук, В. В. Прощаєв, М. М Тищенко, В. Д. Фірсов та інші. Ними досліджуються питання формування правового механізму функціонування розвідувальних органів в умовах проведення в бойових дій на сході нашої країни, активізації агресивної політики х боку РФ та її спеціальних служб. Так, Пик С. видав статтю «Розвідувальна діяльність у сучасному світі та її пріоритети». Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2013. Вип. 32. С. 70–76.

Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. видали монографію: Основи військового управління : навчальний посібник / за заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Юрайт, 2017. 252 с

Метою статті є дослідження специфіки правового забезпечення діяльності розвідувальних органів, їх повноважень та функцій, направлених на удосконалення розвідувальної діяльності у забезпеченя національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Важливу роль у забезпеченні національної безпеки України відіграють розвідувальні органи, на які відповідно до Законів України «Про національну безпеку України» [1], «Про службу зовнішньої розвідки» [2], покладені спеціальні

завдання щодо забезпечення державної безпеки, виявлена внутрішніх й зовнішніх загроз, захист суверенітету, територіальної цілісності і конституційного ладу та інших життєво важливих інтересів національної безпеки. Крім того, на розвідувальні органи покладено захист, оборонно-промислового комплексу України та захист національних інтересів України від внутрішніх і зовнішніх загроз [3].

Розвідка – організаційно-функціональне поєднання визначених цим Законом розвідувальних органів та діяльності, яку вони здійснюють самостійно, або у взаємодії між собою та з іншими суб'єктами розвідувального співтовариства з метою забезпечення національної безпеки і оборони України.

Розвідка, або розвідувальні служби, складається з державних установ, які збирають, аналізують і поширюють інформацію, пов'язану з загрозами національній безпеці.

Розвідувальні органи, як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України, беруть участь у формуванні й реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах. Відповідно до ст. 5. Закону України «Про розвідку» вказано, що до розвідувальних органів належать: [4].

– Служба зовнішньої розвідки України [2];

– розвідувальний орган Міністерства оборони України [3];

– розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону [5].

Здійснення розвідувальної діяльності іншими, ніж визначені в цій статті, державними установами, організаціями будь-якої форми власності або фізичними особами органами, військовими формуваннями, підприємствами, забороняється [4]. Завдання, що призвані виконувати розвідувальні служби,

виконує широке коло організацій, таких як військова розвідка [3], поліцейські розвідувальні органи [6], зовнішня і внутрішня розвідка їх сили та засоби [7].

Розвідка також включає в себе ті установи, яким доручено розслідування фінансування тероризму та запобігання відмиванню грошей на національному та міжнародному рівнях [4].

Відповідно ст. 2 чітко визначені завдання розвідки, а саме:

– своєчасне забезпечення споживачів розвідувальною інформацією;

– сприяння реалізації національних інтересів України;

протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах [4].

На думку С. Мельника необхідно конкретизувати та розширити спектр завдань, а саме: 1) протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах; 2) сприяння реалізації національних інтересів України; 3) своєчасне забезпечення споживачів, визначених цим Законом, розвідувальною інформацією; 4) інформаційне супроводження реалізації зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України, спрямованої на забезпечення її національних інтересів і безпеки; 5) отримання, аналіз та використання інформації для розробки й подальшої реалізації заходів щодо запобігання, усунення та нейтралізації загроз національній безпеці та обороноздатності України; 6) добування й аналіз інформації, необхідної для науково-технічного прогресу України [8].

Отже, **розвідувальна діяльність** – система розвідувальних заходів, що проводяться розвідувальними органами України для виконання покладених на ці органи завдань та здійснення визначених функцій. Крім того, розвідувальні органи України – державні органи, уповноважені здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів у сферах [1]:

Воєнна розвідка – сукупність заходів військового командування, штабів усіх ступенів, і дій військових сил, що здійснюються з метою добування розвідувальних даних держав ймовірного або дійсного противника.

Політична (зовнішня) розвідка – сукупність заходів, здійснюваних *розвідувальним співтовариством* держави, що спрямовані на добування відомостей про внутрішню та зовнішню політику та їх науково-технічний потенціал.

Економічна розвідка (промислове шпигунство) – вид зовнішньої розвідки, об'єктами якої є:промисловість, транспорт, торгівля, фінансова та грошової системи, екологія, природні ресурси тощо.

Зовнішня контррозвідка – вид зовнішньої розвідки, об'єктами якої є розвідувальні служби іноземних держав, добування відомостей про їх діяльність. Добування відомостей про міжнародні терористичні організації та про міжнародну організовану злочинність.

Такі загрози [1] національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики **у сферах** національної безпеки і оборони, крім того, визначаються **у Стратегії національної безпеки України** [9]**,** інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України [10] а затверджуються указами Президента України.

На розвідувальні органи, відповідно до

ст. 6. Закону України «Про розвідку» покладені наступні функції:

– здійснювати здобування, аналітичне опрацювання, оброблення і надання у встановленому цим Законом порядку розвідувальної інформації її споживачам;

– проводити заходи з метою реалізації національних інтересів України, забезпечення безпеки та участі у формуванні і реалізації державної політики у визначених законом сферах, посилення обороноздатності держави, економічного й науково-технічного розвитку;

– виявляти та визначати ступінь зовнішніх загроз національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України, організовувати і проводити спеціальні (активні) заходи щодо таких загроз та протидії іншій діяльності, яка становить зовнішню загрозу національній безпеці України;

– брати участь у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном;

– сприяти здійсненню контррозвідувального забезпечення закордонних дипломатичних установ України, безпеки співробітників цих установ та членів їхніх сімей у державі перебування, відряджених за кордон громадян України, які обізнані у відомостях, що становлять державну таємницю, а також охороні державної таємниці в цих установах;

– брати участь у боротьбі з тероризмом, протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, транснаціональній організованій злочинності та іншій злочинній діяльності, що становить зовнішню загрозу національній безпеці України;

– брати участь у заходах державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання, зокрема з метою запобігання та протидії розповсюдженню зброї масового знищення і засобів її доставки, незаконному обігу товарів військового призначення та подвійного використання;

– забезпечувати власну безпеку,

– здійснювати співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями;

– здійснювати інші визначені законом функції з метою забезпечення національної безпеки України [4].

Уперше на законодавчому рівні дано поняття розвідувального співтовариства (ст.4 закону) до складу якого входять:

– координаційний орган з питань розвідки;

– розвідувальні органи, які визначені Законом;

– оперативні підрозділи Центрального управління Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, відповідно до цього Закону можуть проводити розвідувальні заходи з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки;

– визначені Радою національної безпеки і оборони України інші складові сектору безпеки і оборони, що залучаються розвідувальними органами до виконання розвідувальних завдань та посилення розвідувальних спроможностей держави [4].

Більше того, координаційний орган з питань розвідки може утворюватися Президентом України, як постійно діючий допоміжний або інший визначений ст.106 Конституції України «орган для сприяння реалізації повноважень Президента України» [11], у тому числі як Голови Ради національної безпеки і оборони України, забезпечення взаємодії, розвитку та координації спільної діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства.

Положення про координаційний орган з питань розвідки та його персональний склад затверджуються Президентом України.

Рішення координаційного органу з питань розвідки, введені в дію актами Президента України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами розвідувального співтовариства [4].

Загальна координація діяльності суб'єктів розвідувального співтовариства здійснюється Радою національної безпеки і оборони України [10].

Отже, оперативні підрозділи Центрального управління Служби безпеки України [12], що здійснюють контррозвідувальну діяльність, відповідно до цього закону **можуть** проводити розвідувальні заходи з метою отримання інформації в інтересах контррозвідки.

Водночас, цим законом чітко визначено роль і місце СБУ, а саме:

1) протидію розвідувально-підривній діяльності проти України;

2) боротьбу з тероризмом;

3) контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури;

4) охорону державної таємниці [12].

До того ж відповідно до ст 2 визначеними суб'єктами системи воєнної розвідки є:

– розвідувальний орган Міністерства оборони України, який є головним органом управління в системі воєнної розвідки і в межах повноважень та в порядку, визначених цим Законом та актами Президента України, координує діяльність суб'єктів воєнної розвідки й залучає зазначені в абзацах третьому – п'ятому цієї частини суб'єкти, а в особливий

період – суб'єкти, зазначені в абзаці п'ятому цієї частини, та інші складові сил оборони до виконання покладених на нього завдань та здійснення визначених цим Законом функцій;

– органи військового управління, військові частини і розвідки Збройних Сил України, які в межах визначених законодавством повноважень здійснюють діяльність із метою розвідувального забезпечення застосування Збройних Сил України [4].

Отже, до повноважень СБУ не входить створення та функціонування підрозділів у воєнній сфері, а лише у взаємодії підрозділами МО під час проведення контррозвідувальних заходів [4]. Тобто, позбавлені функцій контролю у воєнній та економічній сферах і протидії у боротьбі з організованою злочинністю [4], що відповідає вимогам ЕС та НАТО.

Суб'єкти системи воєнної розвідки для виконання покладених на них завдань керуються та застосовують технічні засоби розвідки й реалізують інші повноваження в межах і порядку, визначених цим Законом, виданими на його виконання актами Президента України [11] та розвідувального органу Міністерства оборони України [3].

Для виконання вище зазначених завдань і функцій розвідувальні органи відповідно до ст. 12 закону мають право:

– організовувати та проводити розвідувальні заходи;

– створювати структурні та територіальні підрозділи в межах загальної (граничної) чисельності та відповідно до визначеної Президентом України організаційної структури, а також заклади, підприємства, установи, організації;

– використовувати умовні найменування;

– відкривати та використовувати рахунки в національній та іноземній валютах у банках та інших фінансових установах;

– використовувати співробітників під прикриттям;

– утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати структури прикриття, використовувати та відчужувати кошти та майно, набуті в результаті їхньої діяльності;

– виготовляти та використовувати засоби прикриття;

– здійснювати конфіденційне співробітництво з особами;

– здійснювати у визначеному законодавством України порядку контрольовані (під оперативним контролем) пересування осіб та переміщення предметів через державний кордон України;

– здійснювати опитування осіб, у тому числі з використанням технічних засобів реєстрації реакцій людини;

– використовувати на договірних засадах службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, а також за згодою окремих осіб – належні їм житлові та нежитлові приміщення, транспортні засоби та інше майно;

– здійснювати перевірку осіб у зв'язку з призначенням на посади в цих органах або залученням до конфіденційного співробітництва з ними, здійснювати оброблення персональних даних цих осіб та їхніх близьких родичів;

– здійснювати перевірку громадян України з числа співробітників під прикриттям та залучених до конфіденційного співробітництва осіб із метою надання їм доступу до конкретної секретної інформації та/або розвідувальної таємниці, ознайомлення з якою є необхідним для виконання цими органами покладених на них завдань, незалежно від наявності в таких громадян допуску до державної таємниці;

– здійснювати спеціальну обробку інформації з відкритих джерел, інформаційних систем, обліків, реєстрів, баз даних;

– вживати заходів із технічного, криптографічного захисту інформації та протидії технічним розвідкам;

– проводити обробку персональних даних співробітників розвідувальних органів та осіб, залучених до конфіденційного співробітництва, або кандидатів на проходження служби (роботи) в цих органах;

– на платній і безоплатній основі користуватися послугами експертів та консультантів, у тому числі фахівців інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій будь-якої форми власності;

– створювати і використовувати інформаційні, інформаційно-телекомунікаційні системи та оперативні обліки для забезпечення розвідувальної діяльності;

– виступати замовниками науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших робіт, зокрема з розроблення й виготовлення технічних засобів розвідки, озброєння, боєприпасів, військової та спеціальної техніки, необхідних для здійснення розвідувальної діяльності, спеціальних технічних засобів, проводити їх випробування та дослідну експлуатацію;

– створювати, закуповувати, програмувати, модернізувати, пристосовувати і застосовувати технічні засоби розвідки, озброєння, боєприпаси, військову та спеціальну техніку, спеціальні технічні засоби;

– отримувати у встановленому порядку інформацію від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств,

установ, організацій будь-якої форми власності, в тому числі й шляхом безпосереднього доступу до їх інформаційних, довідкових систем, обліків, реєстрів, банків, баз даних тощо;

– залучати інші суб'єкти розвідувального співтовариства до виконання окремих розвідувальних завдань;

– видавати нормативно-правові та інші акти, які стосуються діяльності розвідувальних органів України, розробляти, погоджувати та подавати у встановленому законодавством порядку на розгляд проекти законів, підзаконних актів із цих питань;

– здійснювати управління об'єктами державної власності, що належать до сфери їх управління;

– мати відомчу символіку, відомчі заохочувальні відзнаки;

– здійснювати діяльність у видавничій справі;

– реалізовувати інші права, визначені законодавством України [4].

У результаті здійснення розвідувальної діяльності розвідники отримують інформацію – усні, зафіксовані на матеріальних носіях (у тому числі у зразках виробів і речовин) чи відображені в електронному вигляді відомості або дані, які не є загальнодоступними або які неможливо отримати офіційним шляхом, про наміри, плани і дії іноземних держав, організацій та осіб чи про їхні потенційні можливості щодо реалізації таких намірів і планів, а також про процеси, події, обставини, технології, знання в інтересах національної безпеки і оборони України [4].

Для отримання розвідувальної інформації розвідувальні органи використовують сили, засоби, методи розвідки – співробітники розвідувальних органів та особи, залучені до конфіденційного співробітництва [4] з цими органами, органи військового управління розвідки та військові частини розвідки, підрозділи, підприємства, установи, організації, заклади, засоби та структури прикриття, будівлі, приміщення, транспортні засоби, інформаційні системи та бази даних, технічні засоби розвідки, озброєння, боєприпаси, військова та спеціальна техніка, спеціальні технічні засоби, інше майно, кошти в національній та іноземній валютах, які використовуються для здійснення розвідувальної діяльності або для організації чи забезпечення її здійснення, а також сили і засоби інших суб'єктів розвідувального співтовариства у випадках, визначених цим Законом, спеціальні (активні) заходи – розвідувальні заходи, спрямовані на сприяння реалізації національних інтересів України, протидію намірам, планам і діям, що створюють зовнішні загрози національній безпеці України [4].

Співробітник під прикриттям – співробітник кадрового складу, який виконує посадові (службові) обов'язки без розкриття інформації про його належність до розвідувального органу особам, яким в установленому порядку не надано доступу до такої інформації тощо [4].

Враховуючи особливий характер і повноваження розвідувальних служб, вони повинні бути об'єктом контролю, щоб гарантувати їхню підзвітність, дотримання встановлених правил, норм і положень, повагу до прав людини та міжнародних стандартів і контрольоване використання державних коштів.

Найбільш поширеними механізмами моніторингу розвідувальних служб є парламентські комітети і структури експертного контролю. Розвідувальні служби, як і будь-яка інша державна установа, зобов'язані поважати верховенство права і виступати в ролі слуги громадськості. Погоджуючись з думкою С. Мельника слід врахувати Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1713 (2005) «Про демократичний нагляд за становищем у сфері безпеки в державах членах НАТО». В якій йдеться про те, що: 1) функціонування спеціальних служб повинно бути засноване на ясному і належному законодавстві під наглядом судів; 2) кожен парламент повинен мати у своєму складі такий, що належним чином функціонує, спеціальний комітет. Мінімальною вимогою до його діяльності повинно бути здійснення нагляду за «послабленнями» спеціальним службам і відповідними бюджетними асигнуваннями; 3) умови застосування цими службами виняткових заходів повинні бути встановлені законом з передбаченням точних та чітких часових меж; 4) в жодному разі не допускається політизація розвідувальних служб, оскільки вони повинні бути в змозі об'єктивно, неупереджено і професійно звітувати перед політичними органами. Будь-які обмеження, які встановлюються щодо цивільних і політичних прав співробітників служб безпеки, повинні бути обумовлені законом; 5) Комітету Міністрів Ради Європи слід прийняти європейський кодекс етики спеціальних служб (аналогічний Європейському кодексу поліцейської етики, прийнятому Радою Європи); 6) збалансована рівновага між конфіденційністю і підзвітністю має підтримуватися певною мірою за допомогою принципу відкладеної транспарентності, який передбачає розсекречення конфіденційних матеріалів через певний період часу, що передбачено законом; 7) парламент повинен регулярно отримувати інформацію про загальну політику щодо спецслужб [4].

Крім того, такий контроль повинен включати в себе детальний прогноз, постійний моніторинг і фактичний аналіз, а також оцінки та розслідування. Контроль здійснюється керівниками розвідувальних служб, посадовими особами виконавчої влади, членами судових органів і парламенту, незалежними інститутами омбудсменів, аудиторськими установами, спеціалізованими контролюючими органами, журналістами та представниками громадянського суспільства [4].

Основним завданням контролю є забезпечення відповідальності розвідувальних служб щодо їх стратегій і дій з точки зору законності, цілеспрямованості, ефективності та економічності. Ефективний контроль розвідки вимагає не тільки скоординованої діяльності декількох державних органів, а й активного аналізу дій уряду з боку представників громадянського суспільства і засобів масової інформації [1, 4, 7, 11].

Висновки та перспективи подальших досліджень. На державному рівні органи влади та державні інституції, забовязані створити найбільш ефективне сприяння розвідувальним служби при виконанні ними своїх повноважень та забезпечити дієвий парламентський контроль за діяльністю розвідувальних служб із залучення широкого кола членів громадянського суспільства.

На законодавчому рівні чітко визначені система, структура, завдання та повноваження розвідувальних органів, які здійснюють розвідувальну діяльність у межах закону та відповідно встановлених функцій.

Дано поняття розвідувального співтовариства і межі їх повноважень та відповідальність під час проведення розвідувальних заходів.

Вперше на законодавчому рівні визначено поняття розвідувального співтовариства та визначене коло розвідувального співтовариства, які можуть залучатись до виконання розвідувальних завдань.

Також, цей закон спонукає нас для подальшого визначення системи контррозвідувальних органів. На нашу думку, окрім СБУ, до контррозвідувальних органів слід внести: УДО, служби внутрішньої безпеки усіх правоохоронних органів, які є суб'єктом оперативно – розшукової діяльності тощо.

Нарешті це дає можливість унормувати та наділити відповідним правом здійснювати розшукову діяльність наступними правоохоронними органами: поліцією тощо. З чіткою вказівкою їх повноважень здійснення розшукових заходів та проведення (негласного) розслідування, закріпленого на законодавчому рівні.

Отже, така система розвідувальних, контррозвідувальних органів та розшукових підрозділів спонукає нас до розроблення та прийняття єдиного загального законодавчого акту про «**спеціальну Державну розвідувальну, контррозвідувальну та розшукові діяльність»** зазначені державними структур та здійснення приватної детективної діяльності в Україні.

Розвідувальні служби, на наш погляд, повинні мати спеціальні повноваження, якими вони повинні наділятися при забезпеченні чітких процедур отримання дозволів, на кшталт, збирати інформацію, отримати право перехоплювати повідомлення, проводити негласне спостереження, використовувати джерела інформації, заходити на територію приватної власності як гласно, так і негласно на підставі спеціальних розвідувальних процедур та правил.

Таким чином, законодавець зробив перший крок щодо унормування спеціальної діяльності розвідувальних органів України, які мають право здійснювати розвідувальну діяльність, направлену на забезпечення протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам.

ЛІТЕРАТУРА:

1.Про національну безпеку України. Закон України. // Відомості Верховної Ради України, від 27.07. 2018, N 31, Ст. 241.

2. Про Службу зовнішньої розвідки України. Закон України //. Відомості Верховної Ради України, 2006, № 8, ст.94.

3. Про оборону України. Закон України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 9, ст.106)

4. Про розвідку. Закон України. Відомості Верховної Ради України від 3 листопада 2020, № 86, Ст. 2761

5. Про Державну прикордонну службу України. Закон України. // Відомості Верховної Ради України, 2003, № 27, ст.208.

6. Про Національну поліцію. Закон України. Відомості Верховної Ради, від 9 живтня 2015, № 40-41, Ст.379

7. Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України. Відомості Верховної Ради України від 2 червня 1992, № 22, Ст. 303

8. Мельник С.І. Правові засади організації та функціонування розвідки: деякі напрями вдосконалення. Підприємництво,господарство і право. Харків, №2, 2021, С. 110.

9. Стратегія національної безпеки України. Безпека людини – безпека країни. Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. Офіційний вісник Президента України від 21.вересня 2020, № 19, -Ст. 926

10. Про Раду національної безпеки і оборони України. Закон України. //Відомості Верховної Ради України. 1998, № 35, ст.237

11. Конституція України //Інститут законодавства Верховної Ради України –К., –1996. –376 с

12. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992, № 27, Ст.382.

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 убезпечить 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 інститут 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 19

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • Ю. Ковальчук

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 17,37. Ум. друк. арк. 17,44.
Підписано до друку 28.10.2020. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 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.