

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

**Випуск 22**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2021

**Редакційна колегія:**

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

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту  
економіки та інновацій (протокол № 3 від 29.03.2021 року)**

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

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

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

## ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1****ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Драган Ю.А., Романюк В.А., Стародубцев С.О.**ШЛЯХИ ПОКРАЩАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО ОБЛІКУ  
ОСОБОВОГО СКЛАДУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ  
ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ..... 7**Лукаш С.М., Маслак Н.Г., Згонник В.П., Пелипенко О.І.**УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ  
МЕДИЧНОГО ЗАКЛАДУ В МЕЖАХ РЕФОРМУВАННЯ  
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....12**СЕКЦІЯ 2****МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Іванцок В.М., Бондарєва О.О., Бондарєв Р.В., Маркулан Л.Ю.**УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕРЕРВНИМ ПРОФЕСІЙНИМ  
ЗРОСТАННЯМ ПРАЦІВНИКІВ МІСЬКОЇ КЛІНІЧНОЇ ЛІКАРНІ  
ЯК ЗАКЛАДУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... 19**Казюк Я.М., Шатило О.А.**ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ЕЛЕМЕНТ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ..... 23**Обушна Н.І., Селіванов С.В., Кашлакова А.І.**E-LEARNING ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ  
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТАЛАНТАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ..... 29**Рибчинський Є.Ю.**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..... 36**Ткачова Н.М., Ключник А.В.**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ  
ЯК ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА..... 40**Токарева В.І., Плуталова О.Г.**

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ШЛЯХ УКРАЇНИ..... 46

**Чорний О.В.**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19:  
ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ..... 51**СЕКЦІЯ 3****ДЕРЖАВНА СЛУЖБА****Сопілка А.В.**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ..... 55

**СЕКЦІЯ 4  
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

**Гнатенко В.С.**

ЕКОНОМІЧНІ ЗАГРОЗИ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ.....60

**РЕЦЕНЗІЇ**

**Андрієнко М.В.**

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ПАЛАГУСИНЦЯ РОСТИСЛАВА  
ВАСИЛЬОВИЧА «МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО  
КАПІТАЛУ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВА  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА».....65

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....66

# CONTENTS

## SECTION 1

### THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Drahan Yu.A., Romaniuk V.A., Starodubtsev S.O.**

WAYS TO IMPROVE PERSONAL ACCOUNTING  
OF THE PERSONNEL OF THE ARMED FORCES  
OF UKRAINE AND THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE..... 7

**Lukash S.M., Maslak N.H., Zghonnyk V.P., Pelypenko O.I.**

IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES POLICY MANAGEMENT  
OF THE MEDICAL INSTITUTION WITHIN THE FRAMEWORK  
OF THE HEALTHCARE SYSTEM REFORMING IN UKRAINE.....12

## SECTION 2

### MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Ivantsok V.M., Bondarieva O.O., Bondariev R.V., Markulan L.Yu.**

MANAGEMENT OF CONTINUOUS PROFESSIONAL GROWTH  
OF EMPLOYEES OF THE CITY CLINICAL HOSPITAL  
AS A HEALTHCARE INSTITUTION.....19

**Kaziuk Ya.M., Shatylo O.A.**

TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING AS AN ELEMENT  
OF ENSURING UKRAINE'S NATIONAL INTERESTS..... 23

**Obushna N.I., Selivanov S.V., Kashlakova A.I.**

E-LEARNING AS AN INNOVATIVE TOOL OF TALENT MANAGEMENT  
SYSTEM IN CIVIL SERVICE: THEORETICAL AND APPLIED ASPECT..... 29

**Rybchynskyi Ye.Yu.**

ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL MECHANISM  
FOR IMPLEMENTING THE STATE SOCIAL POLICY OF UKRAINE.....36

**Tkachova N.M., Kliuchnyk A.V.**

REGULATORY REGULATION OF PUBLIC HEARINGS,  
AS FORMS OF INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES  
AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY..... 40

**Tokareva V.I., Plutalova O.H.**

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LAND REFORM  
AND THE PATH OF UKRAINE.....46

**Chorny O.V.**

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE HUMANITARIAN POLICY  
IN THE HEALTHCARE SYSTEM DURING THE COVID-19 PANDEMIC:  
FEATURES OF FOREIGN AFFAIRS..... 51

## SECTION 3

### PUBLIC SERVICE

**Sopilka A.V.**

MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT  
OF POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD  
OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION.....55

**SECTION 4  
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY  
AND PUBLIC ORDER**

**Hnatenko V.S.**

ECONOMIC THREATS USING THE EXAMPLE  
OF THE POLISH ECONOMY.....60

**REVIEWS**

**Andriienko M.V.**

REVIEW OF THE MONOGRAPH BY PALAHUSYNETS  
ROSTYSLAV VASYLOVYCH "MECHANISMS FORMING THE INTELLECTUAL  
CAPITAL OF THE DIPLOMATIC SERVICE AS A COMPONENT  
OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE".....65

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....66

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ШЛЯХИ ПОКРАЩАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОГО ОБЛІКУ ОСОБОВОГО СКЛАДУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

### WAYS TO IMPROVE PERSONAL ACCOUNTING OF THE PERSONNEL OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

*Здійснено аналіз підходів до проведення обліку особового складу військовослужбовців Збройних сил України, Національної гвардії України та інших військових формувань командирами (начальниками) та структурними підрозділами частин, на яких покладено це завдання.*

*Ця стаття підготовлена відповідно до законів України «Про Національну гвардію України», «Про військовий обов'язок і військову службу», Указу Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153 «Про затвердження Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних силах України». Розкрито роль особистих жетонів військовослужбовців під час ідентифікації особистості в разі загибелі або поранення, можливості своєчасного, швидкого та безпомилкового проведення ідентифікації особистості з метою оформлення необхідних процедур. Проведено аналіз обліку особового складу в інших країнах світу, можливості контролю за особовим складом завдяки різним подходам до збереження особистих даних військовослужбовців, ведення їх обліку, щоб в короткі строки скористатися інформацією під час бойових дій у роки Другої світової війни, їх позитивні сторони та недоліки.*

*Розкрито питання покращання персонального, номерного обліку особового складу, застосування іншого підходу до ведення індивідуального обліку особового складу під час бойових дій. Запропоновано варіант жетона з особистим номером військовослужбовця (ідентифікаційного жетона). Також розглянуто питання особистого ставлення військовослужбовців до необхідності носити жетони, можливі негативні наслідки, роль командирів та начальників у забезпеченні отримання соціальної допомоги від держави у разі загибелі військовослужбовця під час виконання бойових завдань, розуміння значимості цього питання, необхідність більш радикальнішого підходу до інформації, яка буде знаходитись на особистому жетоні, що надалі відграватиме ключову роль в ідентифікації військовослужбовців або службовців.*

*чову роль в ідентифікації військовослужбовців або службовців.*

**Ключові слова:** номерний облік, ідентифікаційний жетон, облік особового складу, ідентифікація.

*The analysis of approaches to the accounting of personnel of the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine and other military formations by commanders (chiefs) and structural units of the units entrusted with this task.*

*This article was prepared in accordance with the Laws of Ukraine "On the National Guard of Ukraine", "On Military Duty and Military Service", the Decree of the President of Ukraine of December 10, 2008 № 1153 "On Approval of the Regulations on Citizens of Ukraine in the Armed Forces of Ukraine". The role of personal tokens of servicemen during identification in cases of death or injury, the possibility of timely, fast and error-free identification in order to complete the necessary procedures are revealed. The analysis of personnel accounting in other countries of the world, the possibility of personnel control by different approaches to the preservation of personal data of servicemen, their accounting, in a short time to use information on personnel accounting during hostilities during World War II by the warring parties, their advantages and disadvantages.*

*The issue of improving personal, numbered personnel records, application of another approach to individual personnel records during hostilities is revealed. A variant of a token with a personal number of a serviceman (identification token) is offered. Also considered is the personal attitude of servicemen to the need to wear badges, possible negative consequences, the role of commanders and chiefs in providing social assistance from the state in case of death of a serviceman during combat missions, understanding the importance of this issue. The need for a more radical approach to information that will be on a personal badge, which in the future will play a key role in the identification of servicemen or servicemen.*

**Key words:** number accounting, identification token, personnel accounting, identification.

УДК 003.01/09

DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2021.22.1>

**Драган Ю.А.**

викладач кафедри  
тактико-спеціальної підготовки  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Романюк В.А.**

к. техн. наук,  
доцент кафедри  
тактико-спеціальної підготовки  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Стародубцев С.О.**

к. військ. наук,  
доцент кафедри  
тактико-спеціальної підготовки  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Облік особового складу в Національній гвардії України (далі – НГУ) має вестися постійно в будь-яких умовах діяльності НГУ, своєчасно, достовірно, правильно відобразити штатну і наявну чисельність особового складу, а також кількісні та якісні зміни, що відбуваються

як загалом щодо особового складу, так і персонально стосовно кожного військовослужбовця, резервіста і працівника [5, с. 2–3].

Правильна організація індивідуального обліку особового складу дає змогу командирам та начальникам володіти інформацією про місцезнаходження та стан особового складу.

Особливо це важливо розуміти про загиблих, поранених військовослужбовців, які безвісти пропали або потрапили в полон. Нині для індивідуального обліку військовослужбовця НГУ використовуються жетони з особистим номером (далі – ідентифікаційний жетон), за допомогою якого командири та начальники мають змогу встановити особистість військовослужбовця [5, с. 26–27].

Досвід ведення бойових дій на сході України показує, що не завжди ідентифікаційний жетон, який видається військовослужбовцям, відіграє свою роль. Він може бути деформований потраплянням у нього кулі, уламком від снаряду, підданий високому вогняному тиску або іншим шляхом, через що інформація на ідентифікаційному жетоні може бути втрачена або часткова пошкоджена. На деяких видах особистих жетонів у підрозділах НГУ відсутня необхідна інформація про військовослужбовців, або зроблені вони в одиничному вигляді. Командиру необхідно в такому разі прийняти рішення: або особистий жетон залишається на тілі військовослужбовця, або він його забирає для ідентифікації особистості. У першому та другому випадках існують ризики, внаслідок чого дані про військовослужбовця, який загинув, можуть бути не встановлені або помилково оформлені. У такому разі військовослужбовець може отримати статус безвісти зниклого, а його сім'я не отримає від держави грошової, соціальної підтримки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У публікаціях із питань управління кадровими процесами в Збройних силах України неодноразово зазначається, що кадрові органи ЗС не мають відповідного аналітичного забезпечення персонального або особистого обліку [1, с. 15–18]. Питання застосування інформаційних технологій для оцінки ефективності функціонування системи кадрового менеджменту ЗСУ розглядалися фахівцями Науково-методичного центру кадрової політики Міністерства оборони України [8, с. 22–30; 4, с. 25–29]. Проте в цих публікаціях лише наголошується на необхідності автоматизації кадрових органів без будь-якої конкретизації. Нині у ЗСУ є низка автоматизованих систем, які використовуються в діяльності кадрових органів. Для розроблення коректних рекомендацій щодо особистого обліку та подальшої автоматизації або більш конкретнішого індивідуального контролю та діяльності кадрових органів необхідно провести аналіз стану цього напрямку та визначитись із подальшими заходами щодо узгодження їх до вимог кадрових органів в умовах переходу до стандартів НАТО.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Не всім військовослужбовцям видають ідентифікаційний жетон. Нині їх не мають солдати строкової служби, курсанти, вільнонайманий особовий склад, який забезпечує виконання бойових завдань, військовослужбовці, що знаходяться в резерві [5, с. 27]. Історія ведення бойових дій як Україною (1941–1945 рр., з 2014 р. по теперішній час), так і іншими державами, свідчить про те, що вказана вище категорія особового складу активно бере участь у веденні бойових дій. Повний та своєчасний облік усього особового складу є одним із головних завдань служби.

**Метою статті** є порівняльний аналіз номерного обліку особового складу НГУ, ЗСУ з іншими країнами-учасницями блоку НАТО, оцінка їх відповідності потребам (вимогам) сучасності та порівняння особистого обліку армії під час ведення бойових дій.

**Виклад основного матеріалу.** Мало хто замислювався, чому воїн, який віддав життя за Батьківщину, залишився невідомим. Ці прогалини десятиліттями намагаються ліквідувати численні пошукові організації, члени яких по крихтах збирають інформацію для ідентифікації полеглих, аби повернути герою його ім'я.

Два століття тому вперше на шії військових з'явилися значки із зазначенням інформації про власника, його місце служби тощо. За їх допомогою поняття «невідомий солдат» мало піти в минуле. Здебільшого це допомогло, і в арміях тих країн, де за наявності жетонів стежать дуже суворо, це практично рідкісний випадок. Що собою являє військовий жетон? Згідно з нормами міжнародного права, держава зобов'язана нести фінансову відповідальність у разі загибелі військовослужбовця під час виконання ним військових обов'язків. При цьому факт смерті має бути офіційно підтверджений і задокументований. В іншому випадку загиблий солдат або офіцер отримують статус зниклого безвісти, що знімає з офіційних органів зобов'язання щодо виплати матеріальної компенсації його родичам. Крім того, існує і відповідальність іншого роду – видати рідним тіло загиблого або вказати місце його поховання, для чого останки мають бути точно ідентифіковані.

Цій меті і служить армійський жетон – найпростіший і надійний ідентифікатор військовослужбовця [6, с. 32–33]. Жетон військовослужбовця, особистий ярлик, собача бирка і навіть медальйон смерті – як тільки не називають його люди, та й самі військові. Втім усі ці назви досить чітко визначають його пряме призначення – швидко впізнавати убитих і поранених в бойових умовах.



Жетони обов'язкові до носіння в більшості армій світу. Форма армійського жетона в різних країнах має різне значення, але, як правило, особистий знак являє собою металевий жетон, що носиться на ланцюжку на шиї, на якому записаний особистий ідентифікаційний номер військовослужбовця або співробітника спецслужб. Залежно від національних регламентуючих документів жетони можуть містити також різну додаткову інформацію: відомості про приналежність до певного підрозділу, групу крові, віросповідання, розмір протигазу тощо.

Вперше військовий жетон згадується в Женевській конвенції про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях 1906 року. Нині подвійні жетони видають в арміях США, Китаю, Великої Британії, Бельгії, Японії та ін. Інший варіант, коли солдату видається один особистий знак, розділений надпилом або наскрізною перфорацією навпіл, а інформація про особу дублюється на обох половинках жетону. У разі потреби одна половинка знаку легко відламується для передачі відповідним органам, інша залишається на тілі. Такі жетони носять у Бундесвері, армії оборони Ізраїлю, Данії та збройних силах більшості європейських держав. У деяких країнах інформація на половинках такого жетона дещо різниться. Зокрема, на частині, що відламується, не вказується група крові військовослужбовця чи страховий код.

Ще з давніх часів у різних країнах як під час великих, так і під час малих війн виникали проблеми в обліку та ідентифікації загиблих осіб. У державах світу вони і вирішувалися по-різному. Вперше прототипи військових жетонів, мабуть, з'являються в Стародавній Греції, у спартанців. Про це писав історик Діодор Сицилійський: Лакедемоняни йшли в бій із таким бажанням, що перед боєм писали свої імена на невеликих дощечках, які прив'язували собі до руки, щоб у разі загибелі про них дізналися їх рідні. Історії відомі випадки, коли ідентифікаційні дані бійця записувалися у вигляді татуювання чи шраму на тілі в певному місці. Таку мітку носили ще римські легіонери та воїни малих княжих дружин (такого собі спецназу) у слов'ян. У Київській Русі в цей же період кожен воїн носив при собі дві ікони: одна була із зображенням покровителя князівства, воїном якого він був, а інша – із зображенням святого покровителя імені власника. Таким чином, під час відспівування загиблих воїнів вимовлялися їх імена і назви князівств.

Щоб уникнути безслідної втрати новобранців та інших військових, із початку XIX століття з'являються так звані розпізнавальні жетони, які зберігали інформацію про солдата

на полі бою, допомагали вести облік поранених, а також надавати їм першу невідкладну медичну допомогу.

Перші особисті знаки з'явилися в період австро-пруської війни 1866 р. Солдатам жетони видавалися безплатно, а ось офіцери були зобов'язані їх купувати. На відміну від солдатських, особисті знаки офіцерів були іменними: на них наносили звання і прізвище офіцера, а нижче – його військову частину. До речі, це нововведення зустріло масове неприйняття з боку навіть найбільш дисциплінованих прусських солдатів. Видані ним особисті знаки вони в масовому порядку просто викидали, в кращому разі забували. Справа в тому, що будь-який солдат на війні рано чи пізно стає забобонним, особливо щодо смерті. Тому вимога командирів обов'язково носити на собі вісник смерті викликала в прусських солдатів забобонний страх того, що якраз цей вісник і накличе на них швидку загибель. Не дивно, що таке марновірне упередження проти особистих знаків продовжувалося в німецькій армії аж до початку Другої світової війни. Тільки активна пропаганда офіцерами Вермахту серед своїх солдатів необхідності постійного носіння особистого знака як гарантії отримання пенсії родичами солдата в разі його загибелі, зрештою, переламала ситуацію, і носіння особистих знаків усіма військовослужбовцями в німецькій армії стало нормою. Перші німецькі армійські жетони були прямокутними, з трохи закругленими кінцями і двома отворами для шнура, а потім вони мали форму еліпса, розділеного посередині трьома прорізами, щоб бирку можна було легко зламати навпіл у разі загибелі власника. Жетони містили таку інформацію: ім'я, номер військової частини і домашню адресу, що вибивалася на обох половинках жетона. Він спочатку виготовлявся з цинкового сплаву, а потім з алюмінію. Носити особистий знак потрібно було на шнурі довжиною 80 см, зав'язаному вузлом і виконаному або в імперських кольорах (чорно-біло-червоний), або в кольорах держав-членів Німецького Союзу.

До кінця Першої світової війни все ж з'явилася тенденція до повернення обмеження інформації на знаку, оскільки було очевидним, який подарунок розвідці противника робила докладна інформація про особу власника та про його кар'єру. Окрім того, на особистих знаках стали обов'язково з'являтися літери, що позначають групу крові. Нині військові жетони в Німеччині виготовляють зі спеціальної легированої сталі, що має підвищену стійкість до механічних пошкоджень, впливу вогню і корозії. Замість шнура застосовується металевий лан-

цюжок. На верхній і нижній половинках знака є однакові написи і по два отвори для ланцюжка. Поле для написів на лицьовій і зворотній сторонах особистого знака бундесверу поділено тонкими продавленими лініями на відповідні розділи інформації, пронумеровані набитими цифрами: 1, 2, 3, 4 – на лицьовій стороні і 5, 6, 7, 8, 9, 10 – на зворотній. У розділах набиваються національна приналежність (букви GE від GERMANY), віросповідання (K для католиків або E для лютеран), група крові і резус-фактор, а також основний носій інформації про власника особового знака – його особистий ідентифікаційний номер (Personenkennziffer), що складається з 11 цифр і 1 літери. Цей номер складається з 6 цифр дати народження власника, великої літери прізвища та 5 цифр його номера в списках Управління особового складу бундесверу. Як бачимо, німецька армія, на відміну від армій інших країн, і нині зберігає вікову традицію безіменності своїх особистих знаків.

Військові жетони США. Початок запровадження розпізнавальних жетонів в історії армії США має конкретну дату: від 1906 року, коли військове відомство США зобов'язало солдатів і офіцерів носити жетони круглої форми, розміром приблизно зі срібну п'ятидесятицентову монету. На кругляку з алюмінію вибивалися ім'я, прізвище, звання, назва підрозділу. Такий жетон був схожий на ті, які в обов'язковому порядку мали бути на собаках. Тому арміїці називали його dogtag (собака бирка). Жетон видавався в частині і носився на шнурку. Якщо військовослужбовець втрачав свій жетон, то новий він купував за свої гроші. З 6 липня 1916 р. жетонів, обов'язкових до носіння, стало два. У разі загибелі один жетон знімався з шиї американського солдата і передавався командирі підрозділу для реєстрації втрати, а другий залишався для впізнання до сьогодні. 15 лютого 1940 р. був введений новий зразок жетонів, які мають той самий вигляд, що й сучасні жетони американських військових: прямокутну форму з округленими торцями і новий спосіб нанесення позначень – за допомогою штампувальної машинки. Інформація, що міститься на жетонах, займала 5 рядків, де розміщувалися ім'я та прізвище, реєстраційний номер, група крові, прізвище особи, яку слід сповістити в разі смерті власника жетона, адреса цієї особи, її місто, штат проживання і релігія власника жетона. А з 1969 р. замість реєстраційного номера стали писати номер картки соціального страхування.

Порядок заповнення жетона став таким: перший рядок – прізвище, другий – ім'я та ініціали, третій – номер картки соціального страхування, четвертий – група крові та резус-фактор, і п'я-

тий – віросповідання. Вказується лише позитивний резус-фактор (POS). Віросповідання: Orthodox, Protestant, Baptist, Catholic, Hebrew або NOPREFERENCE (хто не вірить). Переваги американських жетонів: простота і технологічність заповнення, досить великий, легко читається обсяг інформації. Недоліки: на відміну від європейських зразків, традиція носіння двох примірників менш практична і може створювати небажаний додатковий шум.

Нині у США ведуться розробки і вже випущені дослідні партії жетонів із вбудованими мікрочіпами, які могли б містити більше відомостей про солдата, ніж сучасні п'ять рядків. З початку 90-х років точаться розмови про впровадження такого мікрочіпа в один із зубів солдата. За статистикою, ця частина тіла в бою пошкоджується найрідше. Однак тут виникло питання, скільки відомостей про солдата слід поміщати в такий чіп і як уникнути потрапляння їх до супротивника, наприклад, в разі полону, адже за статутом солдат має право повідомити про себе лише звання, прізвище, ім'я та особистий номер. Крім того, бурхливу кампанію проти цієї розробки розгорнули американські поборники прав особистості.

Українські жетони. На теренах Західної України особисті жетони з'явилися у роки Першої світової війни. Їх використовували німецька і австро-угорська армії, носили розпізнавальні знаки і січові стрільці. У роки Другої світової війни німці не вказували прізвище, лише номер, задля безпеки солдата і його рідних. Відомості зберігались у центральному архіві в Берліні. У сучасній Україні питання військових жетонів особливо гостро постало з початку російської агресії у 2014 р. та активних бойових дій на сході України. Через хаотичну мобілізацію призовників не забезпечували ідентифікаційними медальйонами, тому багато бійців, загиблих під час АТО, залишаються невідомими. Лише у 2015 р. Міністерство оборони України, а в січні 2017 р. в НГУ було прийнято рішення про екіпірування військовослужбовців засобами особистої ідентифікації та їх видозмінення [1, с. 26]. У ЗСУ на новому жетоні зазначаються прізвище, ім'я, по батькові військовослужбовця, його група крові, резус-фактор і особистий номер, присвоєний відповідно до його реєстраційного номеру, а також назва держави та її військового формування, в якому проходить військову службу військовослужбовець. У підрозділах НГУ замість прізвища ім'я, по батькові використовується особистий номер військовослужбовця НГУ, який складається з великої літери українського алфавіту «Г» та шестизначного числа (наприклад, Г-123456) [5, с. 26–27].

Виникає питання: якщо військовослужбовець за свої віросповіданням, або іншими переконаннями відмовляється від свого особистого номера? У такому разі необхідно враховувати побажання військовослужбовця. На ідентифікаційному жетоні замість особистого номеру має розміщуватися інформація про номер та серію його паспорту. Для того щоб викоринити хибне уявлення у військовослужбовців про назву ідентифікаційних жетонів як жетона смертника або собачого жетона посадовим особам у підрозділі необхідно проводити постійну роз'яснювальну роботу з особовим складом з обов'язковою залученням військових священиків щодо соціальної значимості носіння та зберігання ідентифікаційних жетонів. Вони в разі загибелі дадуть змогу ідентифікувати особистість.

**Висновки.** Порівняльний аналіз розглянутого особистого обліку особового складу уможливорює висновок, що сучасна система не враховує всіх сучасних проблем для ідентифікації військовослужбовця. Кожен із варіантів наведених особистих жетонів має свої переваги та недоліки.

Для покращення обліку особового складу та вирішення цієї проблеми необхідно впровадити ідентифікаційний жетон військовослужбовця, на якому має зберігатися така інформація: особистий номер військовослужбовця, приналежність до роду військ, країни, групи та резерву крові. Цю інформацію потрібно дублювати, або військовослужбовець повинен мати два жетони. Також необхідно створити автоматичну систему обліку особового складу, яка буде спроможна вести облік та інтегрувати

наявну інформацію до єдиного середовища. Перевагами такої системи буде отримання більш повної та точної інформації про особистість військовослужбовця.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Медвідь А.П. Механізми реалізації кадрової політики в системі збройних сил України : автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Національна академія державного управління при президентові України. Київ, 2011. С. 26–27.
2. Закон України «Про Національну гвардію України». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 17. Ст. 594
3. Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. Ст. 385
4. Кінь О.В., Захаров О.Б. Аналіз підходів щодо організації оцінювання кадрової політики в арміях провідних країн світу. *Збройна боротьба: теорія, забезпечення, досвід*. 2010. № 1(23). С. 25–29.
5. Про затвердження Інструкції з організації обліку особового складу Національної гвардії України : Наказ МВС України № 73 від 30.01.2017 р. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22.02.2017 р. за № 248/30116.
6. Управління повсякденною діяльністю підрозділів : навч. посіб. / С.О. Стародубцев, О.П. Флорін, В.Ю. Панченко, О.М. Шаповал, В.А. Романюк. Національна акад. Національної гвардії України, 2020. С. 20–31.
7. Указ Президента України «Про затвердження Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. т. 385
8. Система кадрового менеджменту у Збройних Силах України: особливості розвитку. Монографія. АГУ ГШ ЗС України, 2010. С. 22–30.

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ МЕДИЧНОГО ЗАКЛАДУ В МЕЖАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

### IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES POLICY MANAGEMENT OF THE MEDICAL INSTITUTION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE HEALTHCARE SYSTEM REFORMING IN UKRAINE

Удосконалення управління кадровою політикою медичного закладу в рамках реформування системи охорони здоров'я України передбачає: проведення кадрового планування, яке б включало аналіз посад, їх проектування, відповідно до якого надалі будуть проводитись відбір кадрів, підбір та призначення; систематичний моніторинг та проведення оцінювання ефективності роботи персоналу, на підставі чого можливе здійснення оптимізації структури і чисельності кадрів; проведення навчання та підвищення кваліфікації персоналу, організація і контроль за безперервним професійним розвитком, проведення процедур щодо атестації кадрів; використання важелів мотивації; забезпечення безпеки праці та дотримання охорони праці; організація використання інформаційних систем управління кадровими ресурсами системи охорони здоров'я. Нині саме відсутність єдиної стратегії кадрової політики у сфері охорони здоров'я є однією з основних проблем ефективної кадрової політики медичних закладів України. У статті розглянуто сутність та значення кадрової політики загалом; механізм управління кадровою політикою в медичних закладах; проведено аналіз основних понять персоналу медичних закладів; розглянуто основні проблеми управління кадровою політикою в медичних закладах у рамках реформування системи охорони здоров'я України; запропоновано до використання перелік індикаторів професійної якості медичного персоналу; проаналізовано основні вимоги професійного вдосконалення медичних кадрів, проведено їх порівняння з попередніми та розроблено алгоритм їх впровадження в медичному закладі; розглянуто поняття безперервного професійного розвитку персоналу; запропоновано шляхи використання мотивації праці в медичному закладі як один із напрямів управління кадровою політикою. Удосконалення управління кадровою політикою медичного закладу має на меті забезпечення такого закладу необхідними трудовими ресурсами за кількісними та якісними характеристиками, вдосконалення умов праці та створення можливостей для професійного розвитку, мотивацію персоналу до досягнення високих результатів у роботі, стимулювання до освоєння та використання інноваційних методик у лікуванні/діагностуванні,

що своєю чергою значно підвищить якість надання медичних послуг населенню.

**Ключові слова:** кадрової політика, управління, медична реформа, якість медичних послуг, мотивація, безперервний професійний розвиток.

*Improving the staffing of the medical institution involves: implementation of personnel planning, which includes the analysis and design of positions, in accordance with which will be organized the selection, placement and appointment of personnel; systematic monitoring and evaluation of staff performance in order to optimize the number and structure of staff; organization and carrying out of personnel training, planning and understanding of its continuous professional development; retraining and certification of personnel; motivation; ensuring safety and labor protection; expanding the implementation and use of information systems for human resources management of the health care system. One of the main problems of effective personnel policy of medical institutions in Ukraine today is the lack of a unified personnel policy strategy in the field of health care. The article considers the essence and significance of personnel policy; the mechanism of its management in the field of health care is revealed; the concepts and main aspects of the staff of medical institutions are analyzed; the problems of implementation of personnel policy in medical institutions in the conditions of implementation of medical reform are considered; indicators of professional quality of medical staff have been developed; the basic requirements of professional improvement of medical personnel and the algorithm of their introduction in a medical institution, in particular in the part of continuous professional development are substantiated; the possibilities to use work motivation in a medical institution as an element of personnel policy management are analyzed. Improving personnel policy can provide the medical institution with the necessary labor resources in terms of qualitative and quantitative characteristics; create appropriate working conditions, provide opportunities for continuous professional and career growth, motivate to high results, promote the mastery of innovative medical technologies, which, accordingly, will improve the quality of medical care to the population.*

**Key words:** personnel policy, management, medical reform, quality of medical services, motivation, continuous professional development

УДК 336.225.2(477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2021.22.2>

#### Лукаш С.М.

к. екон. наук,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Сумський національний аграрний університет

#### Маслак Н.Г.

к. екон. наук,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування  
Сумський національний аграрний університет

#### Згонник В.П.

головний лікар  
Комунальне некомерційне підприємство  
Конотопської міської ради  
«Конотопська центральна районна лікарня імені академіка  
Михайла Давидова»

#### Пелипенко О.І.

завідувачка відділення денного стаціонару  
Комунальне некомерційне підприємство  
«Центральна міська клінічна лікарня»  
Сумської міської ради

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Нині у зв'язку з реформуванням системи охорони здоров'я України управління персоналом у медичній галузі перестало виконувати суто адміністративну функцію, є розуміння того, що лише грамотна і своєчасно розроблена кадрова політика, яка враховує

державну стратегію управління кадрами та внутрішню стратегію розвитку закладу, дасть змогу досягти поставлених цілей будь-якого медичного закладу.

Основою забезпечення кадрової політики медичного закладу є побудова ефективної системи управління кадрами. Відповідно,

одним з основних завдань керівника медичного закладу є проведення аналізу його ресурсного потенціалу з метою подальшої можливої оптимізації використання. Оптимізація передбачає формування оптимальної структури і кількості працівників з урахуванням рівня їх кваліфікації, укомплектованість штату медичного закладу лікарями різної спеціалізації з метою підвищення якості надання медичних послуг населенню, пошук можливих резервів підвищення кваліфікації кадрів, вибір оптимального варіанту організації робочого процесу, введення ефективної системи оплати праці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості управління кадровою політикою в медичних закладах, зокрема питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських та медичних кадрів, висвітлені в роботах таких науковців: Т.П. Авраменко [2], Л.В. Балабанова [3], М.М. Білинська [4; 5], В.Я. Брич [6], Н.О. Васюк [5], М.Д. Виноградський [7], Д.В. Карамішев [10], В.М. Гриньова [8], О.А. Грішнова [9], В.М. Князевич [12], О.В. Крушельницька [13], А.Я. Курбанов [11], Я.Ф. Радиш [5], І.В. Рожкова [5; 14], В.В. Ровенська, Т.В. Савіна [16], Є.О. Саржевська [15], І.Р. Солоненко [17], О.В. Стельмашенко [18], М.С. Татаревська [19] та інших.

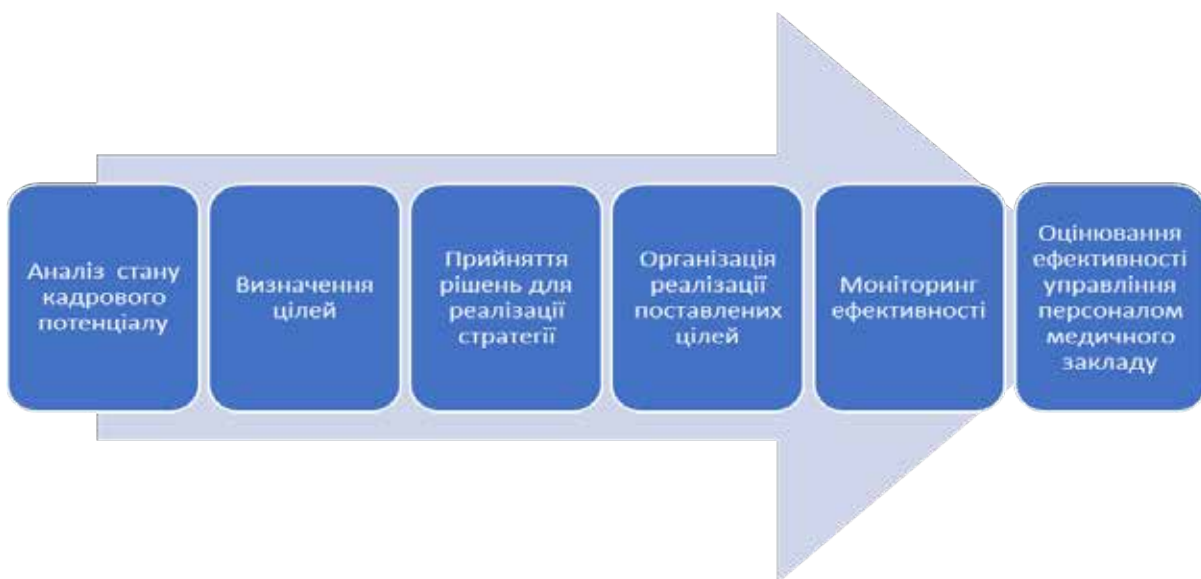
**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас реформування галузі охорони здоров'я України висуває нові вимоги та потребує проведення доопрацювання та подальшого дослідження основних аспектів адміністрування персона-

лом медичних установ, зокрема в питаннях управління кадровою політикою з урахуванням медичної реформи.

**Метою статті** є узагальнення теоретичних основ та обґрунтування напрямів і механізмів удосконалення системи управління кадровою політикою медичного закладу. Відповідно до зазначеної мети, в роботі поставлено та вирішено такі завдання: розкрити механізм управління кадровою політикою в галузі охорони здоров'я; проаналізувати основні виклики та проблеми реалізації кадрової політики в медичних закладах у рамках впровадження медичної реформи; дослідити оновлені основні вимоги до професійного вдосконалення медичних кадрів та розробити алгоритм їх впровадження для медичного закладу; розглянути в аспекті управління кадровою політикою можливості та шляхи використання мотивації праці в медичному закладі.

**Виклад основного матеріалу.** Удосконалення кадрової політики, зрештою, має забезпечити медичний заклад необхідними трудовими ресурсами відповідно до якісних та кількісних характеристик, сприяти формуванню належних умов праці та їх покращенню, безперервному професійному розвитку, мотивувати співробітників на досягнення кращих результатів роботи, опанування і впровадження нових інноваційних медичних технологій та загалом підвищить рівень якості надання медичних послуг населенню. Процес управління персоналом медичних закладів включає в себе етапи, які представлено на рисунку 1.

Удосконалення кадрового забезпечення медичного закладу передбачає:



**Рис. 1. Процес управління персоналом медичних закладів**

*Джерело: сформовано авторами*

- здійснення кадрового планування, яке передбачає проектування і аналіз посад, відповідно до якого буде надалі організовано підбір, відбір і відповідне призначення кадрів;
  - систематичне проведення моніторингу та оцінювання ефективності роботи персоналу, на підставі чого формуються пропозиції з оптимізації структури і чисельності кадрів;
  - забезпечення безперервного професійного розвитку медичного персоналу, відповідно, сприяння та організація його навчання;
  - впровадження мотивації медичного персоналу;
  - забезпечення належних умов праці, безпеки й охорони праці на робочому місці;
  - активне впровадження інформаційних систем управління кадровими ресурсами системи охорони здоров'я.
- Нині необхідно констатувати відсутність в Україні єдиної стратегії кадрової політики у сфері охорони здоров'я. При цьому до

- основних недоліків кадрового забезпечення медичної галузі можна зарахувати:
- невідповідність якості підготовки медичних кадрів сучасним вимогам і потребам медичної галузі з урахуванням реформування медичної галузі;
  - відсутність єдиного стратегічного планування кадрової ситуації в галузі охорони здоров'я на місцях з урахуванням викликів впровадження медичної реформи, недостатній розвиток регіональних програм підготовки медичних працівників, відсутність стимулювання працевлаштуванням молодих спеціалістів та програми контролю за ним;
  - значний розрив у заробітній платі між лікарями сімейної медицини та вузькими спеціалістами; низький рівень заробітної плати, що, відповідно, призводить до зниження престижності професії, особливо серед молоді;
  - диспропорція кадрового забезпечення на регіональному та галузевому рівнях;

Таблиця 1

**Порівняльна таблиця вимог до професійного розвитку лікарів**

| Показник                                  | Атестація за попередніми вимогами  | Атестація за оновленими вимогами   |
|---|--|--|
| Документ, що регламентує процес атестації | Наказ МОЗ «Про подальше удосконалення атестації лікарів» № 359 від 19.12.1997 р.   | Наказ МОЗ «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів» № 446 від 22.02.2019 р.  |
| Періодичність проходження атестації       | 1 раз на 5 років   | 1 раз на 5 років   |
| Звітний документ                          | Атестаційна робота за останні 3 роки до проходження атестації за встановленим планом із розрахунком показників роботи (30–50 сторінок) | Особисте освітнє портфоліо з результатами проходження безперервного професійного розвитку – 1 сторінка, куди у встановленому нормативними документами порядку вносять нараховані бали окремо за кожним видом діяльності (формальна, неформальна та інформальна освіта)   |
| Процедура атестації                       | Співбесіда з атестаційною комісією   | Надсилання заповненого особистого освітнього портфоліо за період, за який обліковуються бали, до відповідної атестаційної комісії  |
| Оцінка в балах                            | Проходження передатестаційного циклу (ПАЦ) та циклу тематичного удосконалення (ТЕУ)  | Мінімально необхідно набирати по 50 балів щороку. Якщо лікар атестується за кількома спеціальностями, від нього не вимагатимуть щороку отримувати по 50 балів із кожної спеціальності  |
| Корпоративна культура                     | Хитрування під час відвідування обов'язкових циклів підвищення кваліфікації, подання недостовірної інформації у звітах                 | Прозорість і неупередженість. Особу, яка подала недостовірні дані про результати безперервного професійного розвитку або яка має недостатню мінімальну річну кількість балів, а також її роботодавця комісія повідомить листом, зокрема електронним. Атестаційна комісія не атестуватиме особу, яка подала недостовірні дані про результати проходження безперервного професійного розвитку. |
| Провайдер освітніх послуг                 | Чітко визначений перелік провайдерів обов'язкових курсів   | Вільний вибір навчання-лікарем без прив'язування до спеціальності: формальна, неформальна чи інформальна освіта  |
| Відповідальність                          | Персональна – лікаря   | Персональна – лікаря   |

Джерело: узагальнено авторами

– відсутність мотивації та стимулювання до поліпшення результатів діяльності серед медичних працівників;

– брак фахових спеціалістів – менеджерів у галузі охорони здоров'я.

З метою стимулювання лікарів підвищувати свій професійний рівень протягом усього професійного життя, а не лише напередодні атестації, Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) впроваджує систему безперервного професійного розвитку (БПР). Відповідні зміни були закріплені Наказом МОЗ «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів» № 446 від 22.02.2019 р. Прийняття зазначеного закону повністю змінило вимоги до атестації медичних працівників, перевівши її з тимчасового (перед атестацією) характеру

у постійний та обов'язковий. Безперервний професійний розвиток є постійним процесом для медичних працівників, що передбачає безперервне професійне вдосконалення.

У межах відповідальності і завдань керівника медичного закладу з'явилися контроль та постійний моніторинг проходження цього процесу медичним персоналом лікарні. Зміни, які відбулись із прийняттям зазначеного законодавчого акта, були узагальнені авторами в таблиці 1.

Варто зазначити, що з прийняттям зазначеного закону в 2019 р. безперебійний професійний розвиток мав рекомендаційний характер. Обов'язковою вимога набрати 50 балів була лише для лікарів, які мали атестуватися в 2019 р. При цьому не було вимоги звітувати

|          |   |
|----------|---|
| 2019     | <p><b>5 квітня 2019 року</b> набрав чинності наказ МОЗ «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів» від 22.02.2019 № 446</p> <p>У <b>2019 році</b> мали право використати бали за ПАЦ лікарі, які пройшли передатестаційні цикли у 2019 році</p>                                       |
| 2020     | <p><b>1 січня 2020 року</b> став обов'язковим облік балів за проходження безперервного професійного розвитку</p>  |
| Січень   | <p>Провайдерів не визначили.<br/>Медичні працівники мають право включати в освітнє портфоліо інформацію про участь у будь-яких заходах безперервного професійного розвитку</p>  |
| Лютий    |   |
| Березень |   |
| Квітень  |   |
| Травень  |   |
| Червень  |   |
| Липень   |   |
| Серпень  |   |
| Вересень |   |
| Жовтень  |   |
| Листопад |   |
| Грудень  |   |
| 2021     | <p>До <b>1 березня 2021 року</b> лікарі вперше повинні будуть надіслати копію особистого освітнього портфоліо за 2020 рік</p> <p>З <b>2021 року</b> лікарі щорічно надсилатимуть заповнене особисте освітнє портфоліо до відповідної атестаційної комісії до 1 березня наступного за звітним року</p> |

**Рис. 2. Систематизація основної інформації щодо атестації медичних працівників (БПР) у датах**

Джерело: узагальнено авторами за даними <https://www.medsprava.com.ua/>



**Рис. 3. Основні дати і цифри щодо атестації медичних працівників**

*Джерело: сформовано авторами*

про облік балів. З 1 січня 2020 р. новий порядок щодо безперервного професійного розвитку став обов'язковим для 100% лікарів України.

Виняток становили лише лікарі в декретній відпустці, відпустці для догляду за дитиною, які могли не дотримуватися оновлених вимог до БПР.

Новий порядок атестації дає медичним працівникам значно ширші можливості для задоволення потреб індивідуальної лікарської практики та розвитку. Важливо, що тематика навчальних заходів може фактично не відповідати спеціальності, з якої атестується медичний працівник. У разі проходження лікарем атестації за кількома спеціальностями, від нього не вимагатимуть отримувати по 50 балів із кожної спеціальності щороку. Відповідно, достатньо буде набирати щороку по 50 балів. Бали за кожен вид освітньої діяльності мають нараховуватись за чітко визначе-

ними критеріями, відповідно до формальної та неформальної освіти. При цьому необхідно мати підтвердження кожного освітнього процесу та заходу (сертифікат чи диплом) за визначенням провайдера. Атестаційна комісія буде приймати рішення про присвоєння або підтвердження категорії медичним працівникам на підставі поданих документів відповідно до затвердженого переліку. Рішення про відмову у присвоєнні або підтвердженні категорії атестаційна комісія може прийняти, якщо лікар не зміг набрати мінімальної кількості балів або подав недостовірні дані в особистому портфоліо БПР.

Особисте портфоліо – це документ, який містить всю інформацію щодо БПР лікаря. Передбачається, що процедура щорічної перевірки особистих освітніх портфоліо лікарів розпочнеться з 2021 року. При цьому портфоліо за попередній рік лікарі подаватимуть



у поточному календарному році до 1 березня (у 2021 році – за 2020 рік).

На рисунку 2 узагальнено та систематизовано основну інформацію щодо атестації медичних працівників (БПР) у датах для здійснення моніторингу та контролю атестації медичних працівників, що є одним з аспектів управління медичними кадрами. Ця схема може стати дорожньою картою для персоналу лікарні.

Нині перелік провайдерів безперервного професійного розвитку поки що не затверджено Міністерством охорони здоров'я, разом із цим проєкт цього наказу вже на стадії обговорення. Додатково в проєкті також визначені вимоги до заходів із безперервного професійного розвитку.

Усі новації щодо професійного розвитку медичного персоналу, атестації та управління й адміністрування цим процесом із позиції керівника медичного закладу було узагальнено на рисунку 3.

**Висновки.** В умовах модернізації сучасного українського суспільства під впливом системних ринкових перетворень особливої актуальності набуває проблема кадрової політики в управлінні будь-якої організації. В умовах активного впровадження медичної реформи це питання є особливо актуальним постає для закладів охорони здоров'я. Підвищуються вимоги до надання медичних послуг, що своєю чергою призводить до конкурентної боротьби серед медичних закладів. Робота сучасної організації на всіх рівнях залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Кадрова політика – один із найважливіших інструментів впливу на всі процеси, що відбуваються в колективі, в тому числі, на його розвиток. Ефективна кадрова політика сприяє вирішенню численних господарчих питань. Робота з персоналом у сучасних умовах має не тільки організаційно-адміністративне, але й широке соціально-економічне значення. Нині однією з основних проблем ефективної кадрової політики медичних закладів України є відсутність єдиної стратегії кадрової політики у сфері охорони здоров'я.

Дослідження механізму управління кадрами дало змогу сформулювати концептуальну модель управління персоналом ЗОЗ, що складається з чотирьох взаємопов'язаних систем: система руху кадрів; система оплати і мотивації працівників; організаційна система роботи; заходи впливу та співробітництва, робота в командах.

Питання кадрової та стратегічної політики у сфері охорони здоров'я регламентуються нормативно-правовими актами, які визначають загальні питання функціонування та реформу-

вання сфери охорони здоров'я. Разом із цим вони регламентують питання підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників та інших працівників медичних закладів. З метою проведення моніторингу і контролю дотримання вимог до кваліфікації медичного персоналу з позиції керівника лікарні доцільно використовувати розроблену авторами схему з основними критеріями та термінами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Лимешко О. Аналіз руху медичного персоналу з метою оптимізації використання трудових ресурсів. Оплата праці та кадровий облік, 03.10.2019. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/knp-26-oplata-truda-i-kardovyi-uchet-84-analiz-dvizheniya-medichinskogo-personala-v-celyax-optimizacii-ispolzovaniya-trudovykh-resursov> (дата звернення: 09.09.2020).
2. Авраменко Т.П. Кадрова політика у реформуванні сфери охорони здоров'я : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 35 с.
3. Балабанова Л.В., Стельмашенко О.В. Стратегічне управління персоналом підприємства : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 229 с.
4. Білинська М.М., Попченко Т.П. Розвиток інтелектуального та кадрового менеджменту в державному управлінні охороною здоров'я. *Главный врач*. 2007. № 11 (79). С. 69–73. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/09-BILINSKA-ROPCHENKO.pdf> (дата звернення: 19.09.2020).
5. Білинська М.М., Васюк Н.О., Радиш Я.Ф., Рожкова І.В. Кадрова політика у сфері охорони здоров'я в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Державна політика у сфері охорони здоров'я* : колективна монографія у 2 ч. / заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. С. 284–319.
6. Брич В.Я., Гугул О.Я. Теоретичні аспекти розвитку персоналу. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2009. № 5. Т. 2. С. 13–16.
7. Виноградський М.Д., Беляєва С.В., Виноградська А.М., Шкапова О.М. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 504 с.
8. Гриньова В.М., Новікова В.М. Адміністративне управління трудовим потенціалом. Харків : ХНЕУ, 2004. 428 с.
9. Грішнова О.А., Небукін В.В. Розвиток персоналу як інвестиційний проєкт : методичні підходи до визначення ефективності. *Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України* : збірник наукових праць. Тернопіль : Економічна думка, 2004. Вип. 9. С. 15–19.
10. Карамішев Д.В., Федак Н.М. Реалізація державної політики щодо професійної підготовки керівних кадрів галузі охорони здоров'я. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_du/2011\\_1/Kar\\_Fed.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2011_1/Kar_Fed.htm) (дата звернення: 23.10.2020)
11. Кибанов А.Я. Основы управления персоналом : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2010. 304 с.
12. Князевич В.М. Медична галузь потребує системних змін : збірник наукових праць співробітників НМАПО ім. П.Л. Шупика. Київ, 2008. С. 5–7.

13. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2006. 292 с.

14. Рожкова І.В. Державне регулювання підготовки управлінських кадрів у сфері охорони здоров'я : збірник наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4. С. 67–75.

15. Ровенська В.В., Саржевська Є.О. Управління персоналом закладів охорони здоров'я в нових умовах господарювання та перспективи розвитку в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3(57). С. 162–168. URL: [http://www.evd-journal.org/download/2019/3\(57\)/19-Rovenska.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2019/3(57)/19-Rovenska.pdf) (дата звернення: 17.10.2020).

16. Савіна Т.В. Нормативно-правове регулювання кадрової політики системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2017. № 1. С. 120–126.

17. Солоненко І.М., Жаліло Л.І., Мартинюк О.І. Формування компетенцій за стандартами підготовки

керівників з державного управління у сфері охорони здоров'я. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10simsoz.pdf>.

18. Стельмашенко О.В. Оцінка розвитку персоналу підприємств. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Tiru/2012\\_33/Stelmash.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Tiru/2012_33/Stelmash.pdf) (дата звернення: 17.10.2020).

19. Татаревська М.С., Збрицька Т.П., Савченко Г.О. Управління розвитком персоналу : навч. посіб. Одеса : Атлант, 2013. 427 с.

20. Охорона здоров'я. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 17.11.2020).

21. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2020).

22. Центр медичної статистики МОЗ України. URL: <http://medstat.gov.ua/ukr/statdan.html> (дата звернення: 14.10.2020).

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕРЕРВНИМ ПРОФЕСІЙНИМ ЗРОСТАННЯМ ПРАЦІВНИКІВ МІСЬКОЇ КЛІНІЧНОЇ ЛІКАРНІ ЯК ЗАКЛАДУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я MANAGEMENT OF CONTINUOUS PROFESSIONAL GROWTH OF EMPLOYEES OF THE CITY CLINICAL HOSPITAL AS A HEALTHCARE INSTITUTION

У статті викладено сутність та напрями розвитку персоналу як наукового поняття та управлінського процесу, проаналізовано зміст та окреслено значення професійного зростання працівників. Обґрунтовані особливості управління професійним розвитком працівників міської клінічної лікарні як закладу охорони здоров'я. Найбільш проблемними місцями сучасної системи управління в міській клінічній лікарні є: відсутність кар'єрного росту; слабка система мотивації персоналу організації; застарілі правила підвищення кваліфікації фахівців. Обґрунтовано доцільність використання професійного розвитку працівників у системі управління закладу охорони здоров'я. Наведені характерні особливості, що притаманні сфері освіти та професійного розвитку персоналу міської клінічної лікарні. Запропонована модель управління безперервним професійним зростанням працівників міської клінічної лікарні. Модель відображає особливості тактичного напряму удосконалення процесу післядипломної підготовки, тематичного вдосконалення працівників міської клінічної лікарні та особливості підвищення управлінської ефективності керівників міської клінічної лікарні. Для досягнення належного професійного рівня працівниками міської клінічної лікарні, включаючи своєчасне підвищення їхньої кваліфікації та організацію професійного навчання, необхідно забезпечити належні умови, в процесі підготовки дотримуватися диференційованого підходу залежно від рівня засвоєння знань та кваліфікаційної категорії. Керівникам міської клінічної лікарні необхідно підвищувати рівень економічної підготовки, готувати менеджменту та отримувати знання у практиці сучасного менеджменту, знання та вимоги охорони громадського здоров'я, так само застосовуючи досвід медичних клінік за кордоном. Рекомендовано впровадження новітніх технологій, сучасних інформаційних джерел і програм тестування під час проходження курсів тематичного удосконалення, наприклад, з огляду на зарубіжний досвід підготовки кадрів у системі охорони здоров'я, готувати і проводити курси диференційовано залежно від обійманої посади працівника, досвіду роботи, наявності кваліфікаційної категорії.

**Ключові слова:** міська клінічна лікарня, заклад охорони здоров'я, професійний розви-

ток, тематичне удосконалення, управління закладами охорони здоров'я.

The article describes the essence and directions of staff development as a scientific concept and management process, analyzes the content and outlines the importance of professional growth of employees. The peculiarities of the professional development management of the employees of the city clinical hospital as a health care institution are substantiated. The most problematic places of the existing management system in the city clinical hospital are: lack of career growth; weak system of motivation of the organization's staff; outdated rules for professional development. The expediency of using the professional development of employees in the management system of a health care institution is substantiated. The characteristic features inherent in the sphere of education and professional development of the staff of the city clinical hospital are given. The model of management of continuous professional growth of employees of city clinical hospital is offered. The model reflects the features of the tactical direction of improving the process of postgraduate training, thematic improvement of employees of the city clinical hospital and the features of improving the managerial efficiency of the heads of the city clinical hospital. In order to achieve the appropriate professional level, employees of the city clinical hospital, including timely training and organization of professional training, must ensure appropriate conditions, in preparation to follow a differentiated approach depending on the level of knowledge and qualification category. The heads of the city clinical hospital need to increase the level of economic training, train managers and gain knowledge in the practice of modern management, knowledge and requirements of public health, as well as applying the experience of medical clinics abroad. The latest improvements in the programs of thematic improvement courses are recommended, using, for example, in view of foreign experience of training in the health care system. Prepare and conduct courses are differentiated depending on the position of the employee, work experience, the availability of a qualification category.

**Key words:** city clinical hospital, health care institution, professional development, thematic improvement, management of health care institutions.

УДК 614.254.4  
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.3>

**Іванцок В.М.**

к. мед. наук,  
асистент кафедри хірургії з курсом невідкладної і судинної хірургії  
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця

**Бондарєва О.О.**

асистент кафедри внутрішньої медицини № 2  
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця

**Бондарєв Р.В.**

д. мед. наук,  
професор кафедри хірургії з курсом невідкладної і судинної хірургії  
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця

**Маркулан Л.Ю.**

к. мед. наук,  
доцент кафедри хірургії з курсом невідкладної і судинної хірургії  
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Успішний розвиток організації значною мірою визначається процесом управління персоналом, де переможцями виявляться

ті, які мають високий рівень стимулювання персоналу. В умовах, коли швидко застарівають вміння, практичні навички та теоретичні знання, одним із найважливіших чинників

забезпечення виживання організації та ефективного її функціонування в галузі є здатність постійно підвищувати професійний рівень своїх співробітників. У цьому контексті стратегічними цілями в напрямі підвищення ефективності діяльності закладів охорони здоров'я (ЗОЗ) керівниками вищого рівня управління найбільша увага приділяється питанням створення дієвих, організаційно підготовлених умов, спрямованих на можливість професійного зростання фахівців та їх мотивацію, формування сприятливого соціально-психологічного клімату, вирішення питань лікарської етики і деонтології [1, с. 21].

Сфера розвитку персоналу охоплює різні підходи для набуття знань та навичок, зокрема навчання (яке включає в себе більш формалізовані підходи) та самостійне набуття знань. Діяльність будь-якого підприємства розпочинається з формування системи розвитку персоналу, що в процесі роботи змінюється, доповнюється та оновлюється відповідно до функціонування підприємства [2]. Метою розвитку персоналу є забезпечення будь-якої організації якісно підготовленими працівниками відповідно до її цілей і стратегії розвитку. По суті, розвиток персоналу є системно організованим процесом безперервного професійного навчання працівників [3, с. 18].

Нинішня роль професійного розвитку працівників ЗОЗ полягає в забезпеченні попередження і ліквідації захворювань, зниження рівня смертності та інвалідності, підвищення працездатності і збільшення тривалості життя людей, що стає можливим завдяки отриманим медичними працівниками новим умінням, знанням, наявності сучасних медичних технологій та зумовлює актуальність цього дослідження.

Для підвищення якості медичної допомоги необхідно постійне підвищення кваліфікації працівників ЗОЗ. Відсутність безперервної освіти працівників ЗОЗ призведе до зупинки розвитку їх як фахівців, що закономірно вплине на якість медичного обслуговування населення.

**Мета статті.** Метою дослідження є теоретичне та методичне обґрунтування особливостей управління професійним розвитком працівників міської клінічної лікарні як закладу охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні взято курс на медичне реформування, спрямоване на створення системи охорони здоров'я (ОЗ), орієнтованої на пацієнта (вибір пацієнтом лікаря і медичного закладу, підвищення якості медичних послуг, розробка та реалізація стратегії розвитку кадрових ресурсів, фінансування базового пакета послуг) і здатної забезпечити медичне обслуговування

для всіх громадян на рівні розвинутих європейських держав [4].

Для досягнення належного професійного рівня працівників ЗОЗ, включаючи своєчасне підвищення їхньої кваліфікації та організацію професійного навчання, ще необхідно забезпечити належні умови їх проведення, а в процесі підготовки дотримуватися диференційованого підходу залежно від рівня засвоєння знань та кваліфікаційної категорії [2].

Нині трансформована система отримання лікарями балів, що змінило порядок підвищення кваліфікації. Так, лікарі зобов'язані упродовж кожного року набирати 50 балів безперервного професійного розвитку. Відтепер проходити навчання на передатестаційному циклі, як це було раніше, лікарі не зобов'язані. Бали безперервного професійного розвитку можна одержати на курсах стажування та інформації, циклах тематичного удосконалення, спеціалізації, через участь у науково-практичних конференціях, з'їздах, симпозіумах, виставках, фахових нарадах, семінарах, майстер-класах, стажування в клініках інших країн, курсах із набуття практичних навичок, симуляційних тренінгах, на дистанційному навчанні.

Для присвоєння або підтвердження раніше присвоєної кваліфікаційної категорії лікарям необхідно проходити атестацію кожні п'ять років. Для цього атестаційній комісії необхідно надати «особисте освітнє портфоліо», після чого на підставі поданих документів приймається рішення про присвоєння або підтвердження кваліфікаційної категорії.

Підготовка та безперервний розвиток управлінців кадрів ЗОЗ мають низку особливостей. Так, посаду керівника ЗОЗ може обіймати особа, яка має вищу медичну освіту та вищу професійну освіту з менеджменту. Не рідше ніж один раз на п'ять років потрібно підвищувати кваліфікацію, що є обов'язковою умовою обіймання цієї посади.

Що стосується завідувачів відділень, то їм не потрібно проходити курси спеціалізації та підвищення кваліфікації зі спеціальності «Організації і управління охороною здоров'я», оскільки їх не зараховують до керівного складу.

Спеціальні програми існують для лікарів-статистиків, організаційно-методичного відділу, керівників та заступників керівників. Однак ці програми однотипні, що є проблемою в системі професійної освіти управлінських кадрів.

Аналіз професійного зростання працівників міської клінічної лікарні показав, що найбільш проблемними місцями сучасної системи управління є неефективна система мотивації персоналу, застарілі та часто забюрократизо-

вані правила підвищення кваліфікації фахівців, відсутність кар'єрного росту працівників.

Нами розроблена схема (модель) управління безперервного професійного зростання працівників міської клінічної лікарні (рис. 1).

Особливостями запропонованої моделі є такі:

– тактичні напрями вдосконалення процесу післядипломної підготовки працівників міської клінічної лікарні;



**Рис. 1. Схема (модель) управління безперервного професійного зростання працівників міської клінічної лікарні**

Джерело: авторська розробка

– підвищення управлінської ефективності керівників міської клінічної лікарні залежно від посади, яку обіймає керівник;

– тематичне вдосконалення працівників міської клінічної лікарні варто проводити диференційовано залежно від обійманої посади (завідувач відділенням, лікар і т.д.), досвіду роботи, наявності кваліфікаційної категорії.

Працівники, які отримали вищу освіту в іншій галузі знань (економіка, право, гуманітарні науки) і мають другий рівень освіти «Управління і адміністрування», «Охорона здоров'я», також можуть обіймати посади в закладах охорони здоров'я: генерального директора, заступника генерального директора, медичного директора, завідувача структурних відділень, що не пов'язані з лікувальною діяльністю хворих.

Оскільки керівникам ЗОЗ необхідно підвищення рівня економічної підготовки, знання в практиці сучасного менеджменту, нові знання та вимоги охорони громадського здоров'я, підготовка менеджерів є актуальним питанням у галузі ОЗ.

Є досвід медичних клінік за кордоном, в яких керують професійні менеджери без медичної освіти [5]. На це також буде доцільно звернути увагу в процесі переходу до децентралізованого управління.

Перспективною формою підвищення кваліфікації, що була зазначена за період дії карантинних заходів щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19, є дистанційне навчання. Працівники ЗОЗ зможуть без відриву від робочого процесу підвищувати свою кваліфікацію.

У програмах курсів тематичного удосконалення необхідно впроваджувати новітні технології та розробки, наприклад, використо-

вуючи зарубіжний досвід підготовки кадрів у системі ОЗ. Підготовку та проведення курсів для медичного працівника необхідно здійснювати диференційовано, орієнтуючись на його досвід роботи, посаду, наявність кваліфікаційної категорії.

**Висновки.** Найбільш проблемними місцями сучасної системи управління в міській клінічній лікарні є відсутність кар'єрного росту, слабка система мотивації персоналу організації, застарілі правила підвищення кваліфікації фахівців.

Рекомендовано впровадження новітніх технологій, сучасних інформаційних джерел і програм тестування в процесі проходження курсів тематичного вдосконалення, наприклад, з огляду на зарубіжний досвід підготовки кадрів у системі охорони здоров'я, готувати і проводити курси диференційовано залежно від обійманої посади працівника, досвіду роботи, наявності кваліфікаційної категорії.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авраменко Т.П. Кадрова політика у реформуванні сфери охорони здоров'я : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2012. 35 с.
2. Ровенська В.В., Саржевська Є.О. Управління персоналом закладів охорони здоров'я в нових умовах господарювання та перспективи розвитку в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3(57). С. 162–168.
3. Савченко В.А. Розвиток персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2018. 512 с.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.02.2020).
5. Савіна Т.В. Кадрове забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні: стан та перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 15. С. 94–98.

## ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

### TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING AS AN ELEMENT OF ENSURING UKRAINE'S NATIONAL INTERESTS

У статті розкрито аспекти планування територіального розвитку України. Визначено, що ключовим інструментом здійснення планування територіального розвитку є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року, а джерелом фінансування – Державний фонд регіонального розвитку. Розкрито недоліки державного територіального планування, що полягають у недосконалому механізмі моніторингу виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, а саме: відсутності критеріїв оцінки переважної кількості цілей та завдань вказаної стратегії, наявності критеріїв, відстеження ефективності яких запрограмовані здебільшого на фіксацію тенденцій, які вже сформувалися в попередні роки, а не конкретних числових або відсоткових показниках, що дає значне поле для маніпуляції у трактуванні результатів впровадження стратегії, створюючи небезпеку зведення тим самим всієї Стратегії до документа в основному декларативного ґарту. Проаналізовано чинний порядок відбору проектів регіонального розвитку, що фінансуються коштом Державного фонду регіонального розвитку, та виявлено вирішальну роль обласних державних адміністрацій у цьому процесі через недосконалий порядок формування регіональних комісій із відбору таких проектів. Обґрунтовано необхідність удосконалення механізму відбору проектів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися коштом Державного фонду регіонального розвитку, та наведено конкретні пропозиції, які полягають у закріпленні норми щодо представництва у складі відповідної регіональної комісії з відбору таких проектів квоти представників органів місцевого самоврядування, а також введення чітких критеріїв щодо членів таких комісій, дотримання яких унеможливило б перегляд персонального складу органом-засновником як у процесі формування складу, так і в подальшій роботі такої комісії.

**Ключові слова:** стратегічне планування, державна регіональна політика, Державний фонд регіонального розвитку, територі-

альні громади, Державна стратегія регіонального розвитку.

The article under analyses the Ukraine territorial development planning aspects. It is determined the Public Regional Development Strategy for the period up to 2027 as the key instrument for territorial development planning and the Public Regional Development Fund as the main source of its funding. The problems of public territorial planning are discovered, which consist in an imperfect monitoring mechanism for the State Regional Development Strategy for the period up to 2027 implementation, particularly, the lack of criteria for number of Strategy goals and objectives assessing, as well as the availability between of the effectiveness tracking criteria, are ones based on monitoring trends that have already been formed in previous years, rather than specific numerical or percentage indicators, what gives a field for interpretation manipulation of the strategy implementation results, thereby creating the danger of summarizing the entire Strategy to a document of a largely declarative hardening. The current procedure for selection of regional development projects financed by the State Regional Development Fund has been analyzed and identified the decisive role of Regional State Administrations in this process. This consist in imperfect procedure for the formation of regional commissions for the selection of such projects. The mechanism of regional development projects selection which can be financed at the expense of the State Regional Development Fund need to improve is showed. Also formed proposals, which consist in establishing the norm for representation within the relevant regional commission for the selection of such draft quotas of representatives of local self-government bodies, as well as the introduction of clear criteria for members of such commissions, compliance with which would make it impossible to review the personnel of such commission both in the process of its composition formation and further functioning of such commission.

**Key words:** strategic planning, public regional policy, Public Regional Development Fund, territorial communities, Public Regional Development Strategy.

УДК 352.075:342.553  
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.22.4>

#### Казюк Я.М.

д. наук із держ. упр., доцент,  
професор кафедри економічної  
політики та врядування  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України

#### Шатило О.А.

к. наук із держ. упр.,  
докторант кафедри економічної  
політики та врядування  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Вже шість років поспіль в Україні реалізується одна з найбільш масштабних реформ – місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або ж реформа децентралізації. За цей період вдалося здійснити процес добровільного об'єднання територіальних громад базового рівня з метою досягнення їх спроможності забезпечувати подальший соціально-економічний розвиток відповідних територій. Водночас власне питання забезпечення стійкого економічного розвитку для забезпечення належних соціаль-

них умов мешканців громад залишається відкритим, адже реформа лише відкрила шлях до глибинних трансформацій на місцевому рівні завдяки наданим повноваженням та розширеним фінансовим можливостям. Громади базового рівня отримали додаткові надходження завдяки перерозподілу доходної частини зведеного бюджету – із загальнодержавного до місцевих, тобто такі зміни в національному масштабі не збільшили надходжень до бюджетів усіх рівнів, а лише в окремій їх частині змінили розпорядників. Вирішити окреслене питання був покликаний такий системний акт,

як Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, та її ключовий фінансово-економічний інструмент – Державний фонд регіонального розвитку, що мав би сприяти насамперед впровадженню розвиткових економічних проєктів, однак через недосконалість механізму відбору проєктів зі своєю роллю не впорався повною мірою, що, відповідно, зумовило необхідність дослідження чинної системи стратегічного планування регіонального розвитку та інструментів її впровадження з метою виявлення шляхів удосконалення, що ми визначили за мету цієї публікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти розвитку місцевого самоврядування знаходилися у фокусі багатьох вітчизняних дослідників, серед робіт яких варто виділити творчий доробок О.Ю. Амосова, В.М. Вакуленка, П.В. Ворони, І.О. Дегтярьової, Я.М. Казюк, В.С. Куйбіди, Н.І. Олійник, С.Г. Серьогіної, О.В. Слобожана. Водночас питання стратегічного планування досліджувалися в працях В.В. Бакуменка, Я.В. Бережного, О.І. Кілієвича, В.В. Тертички, які поряд з іншими дослідниками аналізованої тематики у своїх працях розкривають системуючі основи стратегічного планування, а також розглядають їх крізь призму галузевих державних політик.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Малодослідженими залишаються питання порядку формування стратегічно орієнтованих програмних документів регіонального розвитку, сформованих крізь призму впроваджуваної адміністративно-територіальної реформи, а також актуальні механізми та інструменти, зокрема фінансово-економічні, державної регіональної політики.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз стратегічних програмних документів регіонального розвитку, а також інструментів їх фінансового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Планування територіального розвитку України в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи варто розглядати насамперед крізь призму двох нормативно-правових актів – Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – Стратегія 2027), які затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Хоча вказані документи є взаємопов'язаними з огляду на мету їх прийняття, однак цілі та конкретні інструменти їх досягнення суттєво різняться (рис. 1).

Так, декларується перехід від галузевого підходу у здійсненні планування до інтегрованого територіального, що має реалізуватися

через підтримку певних точок економічного росту. Це своєю чергою має підтримувати розвиток інших територій, таким чином досягаючи загальної мети – збалансованого регіонального розвитку через вирівнювання рівнів розвитку шляхом пришвидшеного зростання територій та регіонів, які нині є бюджетно-дефіцитними. Водночас цей підхід спрямований на забезпечення не лише економічного розвитку територій, а й соціального, що має виявлятися в зростанні рівня надання соціальних послуг, розвитку інфраструктури і, як наслідок – підвищенні якості життя населення.

Також у Стратегії 2027 акцентується на зміні суб'єктів формування та реалізації регіональної політики, чи то пак коректніше сказати – розширенні кола учасників цього процесу. Якщо хронологічно у попередньому стратегічному документі йшлося насамперед про центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації, то в чинній Стратегії 2027 до кола цільових суб'єктів зараховано органи місцевого самоврядування усіх рівнів та неурядові громадські організації, які опікуються питаннями місцевого розвитку.

Змінилася і типологізація проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися згідно зі Стратегією 2027: якщо раніше відповідні видатки можна було спрямовувати виключно на створення об'єктів будівництва державної або комунальної форми власності, то нині розширено можливості як щодо кола учасників (на державну підтримку можуть претендувати проєкти громадських ініціатив), так і щодо видів впроваджуваних проєктів (окрім будівництва, це некапітальні проєкти інформаційного, консультаційного, розвиткового характеру, як-от створення агенцій місцевого розвитку, виробничих або обслуговуючих кооперативів, інформаційних, реабілітаційних центрів на базі, зокрема, громадських організацій тощо).

Також акцентується і на включенні до Стратегії 2027 таких цільових джерел фінансування, як Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) та кошти секторальної підтримки Європейського Союзу, однак заради справедливості варто зауважити, що окреслені джерела фінансування проєктів регіонального розвитку були доступні з 2015 року, а тому, хоча вони й не були передбачені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року як цільові для фінансування визначених нею заходів, фактично ж відіграли свою роль у впровадженні цілої низки реальних проєктів на місцевому рівні – достатньо вказати, що фінансування проєктів ДФРР в 2015–2020 рр. сумарно становило



28 млрд грн [3–8], а за рахунок секторальної підтримки ЄС – ще 55 млн євро, що передбачено Угодою про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27.11.2014 р. [9]. Крім того, в зазначеній угоді безпосередньо вказується, що вона спрямована на підтримку цілей, які визначено в Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р., чим конста-

тується факт виділення коштів ще до початку горизонту реалізації вказаної стратегії.

Окрім переліченого, відмінним елементом Стратегії 2027 від попередньої є зростання ролі агенцій регіонального розвитку як безпосередніх суб'єктів регіональної політики, водночас реалізація цього завдання, на нашу думку, знаходиться, перш за все, у площині наділення їх повноваженнями з відбору проєктів, що можуть фінансуватися за рахунок коштів секторальної підтримки ЄС та Державного

| ЕЛЕМЕНТИ ПОЛІТИКИ                                 | ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ   |   |
|---|---|---|
|   | Горизонт планування, роки   |   |
|   | 2014–2020   | 2021–2027   |
| <i>Підхід до планування</i>                       | домінування галузевого підходу, який не враховує специфіку різних типів територій держави   | визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їх розвитку на засадах інтегрованого підходу  |
| <i>Суб'єкти формування та реалізації політики</i> | розроблення та реалізація політики здійснювалася виключно через центральні органи виконавчої влади та обласні держадміністрації   | розроблення та реалізація політики здійснюється на усіх рівнях врядування (центральний, регіональний, місцевий) із залученням неурядових організацій  |
| <i>Типи проєктів</i>                              | спрямування субсидій і державної допомоги переважно на створення об'єктів капітального будівництва (державне інвестування виключно в об'єкти державної або комунальної власності)   | спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді так званих «твердих» та «м'яких» розвиткових проєктів, що потребують державної підтримки   |
| <i>Фінансування</i>                               | відсутність цільового фінансування Стратегії та програм регіонального розвитку, програми секторальної бюджетної підтримки в рамках виконання планів заходів із реалізації Стратегії | цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, що забезпечують виконання окремих завдань Стратегії   |
| <i>Інституційна спроможність</i>                  | інституційна спроможність базового рівня врядування перебуває на початковому етапі;<br>становлення агенцій регіонального розвитку як суб'єктів регіональної політики                | забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток та ефективно управляти ресурсами для розвитку;<br>становлення агенцій регіонального розвитку як реальних суб'єктів регіональної політики |

**Рис. 1. Підходи до формування та реалізації державної регіональної політики в горизонті планування 2014–2027 рр. [1; 2]**

фонду регіонального розвитку, що в Стратегії 2027 якраз і не вказується. Поряд із тим такі повноваження жодним чином не суперечитимуть основному функціоналу регіональних агенцій, які є специфічними конструкціями, утвореними з метою сприяння формуванню ефективної регіональної політики, а в Типовому положенні про агенцію регіонального розвитку з-поміж функцій безпосередньо вказано «створення умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону» [9].

З метою аналізу напрямів та завдань Стратегії 2027 на предмет оцінювання процесу їх виконання розглянемо завдання Стратегічної цілі I «Формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах». В її межах виокремлено 267 окремих завдань, однак моніторингом охоплені лише результати, пов'язані з рівнем заробітної плати та трудової структури населення, доходами населення, розробкою містобудівної документації, природно-заповідним фондом, площами лісових насаджень, кількісними та якісними характеристиками сільськогосподарських угідь, інфраструктури культури. При цьому серед завдань, за винятком тих, які мають власні індикатори оцінювання, також виокремлені: розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу, громадського транспорту, освіти (дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої), переробка та утилізація відходів, водопостачання, створення якісної системи охорони здоров'я, розвиток туристичної інфраструктури, підтримка місцевих ремесл, розвиток системи центрів надання адміністративних послуг, впровадження систем енергетичного менеджменту, створення центрів безпеки, національно-патріотичне виховання, підвищення стандартів надання адміністративних послуг та багато інших, які оцінці, згідно з наведеними у Стратегії 2027 індикаторами, не підлягають.

Такий стан справ і по завданнях стратегічних цілей 2 та 3: лише незначна частина заходів підлягає моніторингу, при цьому поза увагою залишені цілі групи завдань, об'єднані в напрями «Створення інклюзивного середовища», «Формування спроможного та всебічно розвинутого молодого покоління», «Розвиток креативних індустрій», «Забезпечення професійного розвитку посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», «Підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та інших інституцій місцевого розвитку». Безперечно, не можна ствер-

джувати, що розвиток перелічених суспільних сфер знаходиться поза системою моніторингу публічної політики взагалі, адже є відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють публічну політику з відповідних напрямів та, відповідно, оперують профільним управлінським інструментарієм, забезпечують агрегацію й опрацювання цільової інформації, однак ці інструменти до Стратегії 2027 включені не були. Резюмуючи викладене, доцільно зауважити, що, попри значний об'єм завдань, який перелічено в Стратегії 2027, є, на нашу думку, проблема з механізмом відстеження ефективності їх впровадження, адже критерії відстеження ефективності запрограмовані здебільшого на фіксацію тенденцій (табл. 1), які вже сформувалися в попередні роки, а не конкретні числові або відсоткові показники, що дає значне поле для маніпуляції у трактуванні результатів впровадження стратегії, створюючи небезпеку зведення тим самим всієї Стратегії 2027 до документа в основному декларативного гарту. Окрім того, маємо зазначити, що тенденції, які в індикаторах мають відслідковуватися, вже сформувалися в попередньому періоді, а тому не можуть ідентифікуватися як безпосередній результат впровадження Стратегії 2027.

Таблиця 1  
**Показники моніторингу Стратегії 2027**

|                      | Завдання,<br>к-сть | Показники моніторингу,<br>к-сть |                    |
|----------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|
|                      |                    | загалом                         | в т.ч. тенденційні |
| Стратегічна ціль I   | 267                | 16                              | 12                 |
| Стратегічна ціль II  | 110                | 6                               | 3                  |
| Стратегічна ціль III | 36                 | 2                               | 1                  |

Джерело: сформовано авторами на основі аналізу [1]

Водночас процес постановки цілей у процесі планування, в тому числі й на стратегічну перспективу, має відповідати принципу вимірності, що означає можливість зіставлення фактично досягнутого рівня реалізації визначеного завдання його запрограмованому значенню. Отже, кожна ціль або завдання, які ставляться у процесі планування, повинні мати свій критерій оцінки та механізм її здійснення, що дасть змогу відстежити не лише рівень реалізації стратегії загалом, а й виокремити та проаналізувати цілі, які з різних причин досягнуті не були.

Окрім власне цілей та заходів Стратегії 2027, важливим її аспектом є джерела фінан-

сування, а точніше – відповідні механізми та інструменти. Так, до джерел фінансування заходів впровадження регіональної політики зараховані кошти місцевих бюджетів, цільові видатки державного, а також інші джерела, передбачені законодавством. Водночас, як вже йшлося, найбільш важливими з них є кошти Державного фонду регіонального розвитку. Такий висновок можна зробити з огляду на цільове призначення цього державного фінансового ресурсу, кошти якого, згідно зі ст. 24-1 Бюджетного Кодексу України, спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, в тому числі проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури. При цьому необхідно зазначити, що, за даними Мінрегіону, нині немає жодного реалізованого проєкту створення індустріального або інноваційного парку в Україні за кошти ДФРР за увесь час існування цього фонду, лише один такий проєкт знаходиться у стадії реалізації – загальною кошторисною вартістю 8,6 млн грн, із них кошти ДФРР – менше 4 млн грн [10]. Якщо порівняти з даними фінансування проєктів Державного фонду регіонального розвитку в 2015–2020 рр., що, як зазначалося, сумарно становили 28 млрд грн, то це становитиме 0,01%. Якщо ж додати інші проєкти, які можна класифікувати як економічно орієнтовані розвиткові, то обсяг фінансування становитиме 71 млн грн, що не перевершує й чверті відсотка обсягів ДФРР.

Причину такої ситуації варто шукати не в браку ініціатив щодо впровадження економічних розвиткових проєктів, адже, за тими ж даними Мінрегіону, нині напрацьовано та винесено на розгляд понад 90 таких проєктів загальною кошторисною вартістю понад 6 млрд грн, а в механізмі їх оцінки та відбору. Так, Наказом Мінрегіону «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку» № 80 від 24.04.2015 р. визначено, що до складу регіональної комісії мають входити не більше 1/3 загальної кількості її складу – представники органу-засновника та не менше 1/3 загальної кількості – представники громадських об'єднань. Регіональну комісію в кожній області утворює відповідна обласна державна адміністрація, яка як орган-засновник делегує до її складу третину складу, а інші ж дві третини та ж обласна адміністрація добирає на власний розсуд згідно з наведеними пропорціями. Така ситуація створює загрозу подальшій об'єктив-

ній і неупередженій роботі цієї комісії і веде до неякісного відбору проєктів. Саме тому необхідно вдосконалити порядок формування регіональних комісій, зокрема шляхом формування таких її пропорцій, аби були рівномірно відображені усі стейкхолдери цього процесу – обласна державна адміністрація, громади усіх рівнів та цільові громадські об'єднання.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, маємо констатувати, що в Україні загалом створена та функціонує система стратегічного планування регіонального розвитку, що знаходить свій вияв у чинній Стратегії 2027. Окресленим документом, окрім інших необхідних складників, визначені стратегічні цілі та конкретні завдання з реалізації регіональної політики на відповідний період. Водночас проблемним питанням окресленого документа є механізм відстеження ходу реалізації завдань Стратегії, більшість яких не мають індикаторів своєї досяжності. Окрім того, потребує вдосконалення і механізм оцінки та відбору проєктів регіонального розвитку, що можуть фінансуватися коштами Державного фонду регіонального розвитку в напрямі закріплення норми щодо представництва у складі відповідної регіональної комісії з відбору таких проєктів квоти представників органів місцевого самоврядування, а також введення чітких критеріїв до членів таких комісій, дотримання яких унеможливило б перегляд персонального складу органом-засновником як у процесі формування складу, так і в подальшій роботі такої комісії.

Перспективним напрямом подальших досліджень вважаємо дослідження іноземного досвіду стратегічного планування регіональної політики та виокремлення складників, що можуть бути корисними для вдосконалення підходів до формування та реалізації державної регіональної політики в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (Дата звернення: 1.03.2021).
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
3. Про Державний бюджет України на 2020 рік. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 1.03.2021).
4. Про Державний бюджет України на 2019 рік. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

gov.ua/laws/show/2629-19#Text (Дата звернення: 01.03.2021).

5. Про Державний бюджет України на 2018 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

6. Про Державний бюджет України на 2017 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

7. Про Державний бюджет України на 2016 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

8. Про Державний бюджет України на 2015 рік: *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

9. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-p#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

10. Державний фонд регіонального розвитку *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <http://www.dfr.minregion.gov.ua/Projects-list> (дата звернення: 01.03.2021).

# E-LEARNING ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТАЛАНТАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ

## E-LEARNING AS AN INNOVATIVE TOOL OF TALENT MANAGEMENT SYSTEM IN CIVIL SERVICE: THEORETICAL AND APPLIED ASPECT

*У статті доведено, що з розвитком глобалізації людські ресурси поступово перетворюються на один із найважливіших факторів розвитку як комерційних компаній, так і державних органів. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність формування системи управління талантами на державній службі в Україні. Викладено аргументи на користь впровадження інструментів управління знаннями як складника системи управління талантами в органах державної влади. Здійснено аналіз основних тенденцій щодо зміни підходів до управління персоналом у період змін (у т.ч. в умовах пандемії COVID-19). З огляду на засади концепції Lifelong Learning (навчання протягом життя) актуалізовано питання формування та розвитку системи управління талантами (talent management) на державній службі з використанням такого інноваційного інструменту, як дистанційне навчання (e-learning). Розглянуто позитивну практику використання дистанційного навчання персоналу в Державній міграційній службі України (ДМС) на прикладі імплементації спеціального програмного забезпечення Єдиної інформаційно-аналітичної системи Управління міграційними процесами «Навчання працівників ДМС». Встановлено, що завдяки використанню зазначеної технології забезпечуються реалізація механізму управління навчальними процесами в ДМС, підтримка бази дистанційних курсів, керування дистанційним навчанням, супровід очного навчання, збір та збереження статистичних даних щодо підвищення кваліфікації співробітників ДМС, використання внутрішніх інформаційних ресурсів та сервісів вебпорталу та ін. Зроблено висновок, що дистанційне навчання (E-learning) як інноваційний інструмент професійного розвитку державних службовців та необхідна сходи́нка для просування по службі дає змогу згенерувати майбутні рішення щодо методів та способів застосування знань, визначити заходи щодо трансформації знань у певній галузі з доведенням множини знань до кожного виконавця робіт, розробити плани розміщення знань, вибрати процеси управління знаннями та ін.*

**Ключові слова:** державна служба, талант, управління талантами, управління знаннями, e-learning, цифровізація.

*The article proves that with the development of globalization, human resources are gradually becoming one of the most important factors in the development of both commercial companies and government agencies. In this regard, the expediency of forming a talent management system in the civil service in Ukraine is substantiated. Arguments in favor of the introduction of knowledge management tools as a component of the talent management system in public authorities are presented. An analysis of the main trends in changing approaches to personnel management during the period of change (including the conditions of the spread of the COVID-19 pandemic). Given the principles of the concept of Lifelong Learning, the issue of formation and development of talent management system in the civil service using such an innovative tool as distance learning (e-learning), identified the features of its use. The positive practice of using distance learning of personnel in the State Migration Service of Ukraine (SMS) on the example of implementation of special software of the Unified information-analytical system of Management of migration processes "Training of SMS employees" is considered. It is established that, thanks to the use of this technology, the implementation of the mechanism of management of educational processes in SMS, support of distance learning courses, distance learning management, full-time training support, collection and storage of statistics on SMS training, use of internal information resources and web services portal, etc. It is concluded that distance learning as an innovative tool for professional development of civil servants and a necessary step for promotion, allows you to generate future decisions on methods and ways of applying knowledge, identify measures to transform knowledge in a particular field with bringing a lot of knowledge to each executor of works, to develop plans of transfer of knowledge, to choose processes of management of knowledge.*

**Key words:** civil service, talent, talent management, knowledge management, e-learning, digitalization.

УДК 35:005.32(07)  
DOI <https://doi.org/10.32843/ptma2663-5240-2021.22.5>

### Обушна Н.І.

д. наук із держ. упр.,  
професор кафедри публічного управління та публічної служби  
Національна академія державного управління при Президентіві України

### Селіванов С.В.

к. наук із держ. упр.,  
начальник управління персоналу  
Державна міграційна служба України

### Кашлакова А.І.

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби  
Національна академія державного управління при Президентіві України,  
завідувачка сектора «Навчально-методичний центр»  
Державна міграційна служба України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** З розвитком глобалізації людські ресурси (від англ. Human Resource (HR)) поступово перетворюються на один із найважливіших факторів розвитку як комерційних компаній, так і державних органів. Своєю чергою у зв'язку зі світовою кризою, що виникла в результаті поширення COVID-19, щодня в суспільстві формуються нові вимоги і прагнення. Вони передбачають відступ від вузького сприйняття сутності людського капіталу й усвідомлення його визначальної ролі для

зміцнення конкурентних позицій організації, а також переосмислення традиційних підходів до роботи з персоналом, пошук і закріплення інноваційних практик, які б враховували потреби працівників (їхні життєві обставини, стан здоров'я, покликання і можливості) та створювали умови для їх постійного самовдосконалення, самопізнання й самореалізації.

При цьому нові реалії уможливають висновок, що навіть в умовах тотального локдауну ефективними залишаються ті організації, в яких керівники безпосередньо зосереджені

на необхідності «виращування» нових лідерів і забезпеченні постійного розвитку системи управління талантами в рамках своїх організацій. У зв'язку із цим у таких організаціях HR не виконує сервісні функції, а є стратегічним партнером керівництва та має безпосередній вплив на результативність та ефективність створеної системи управління талантами і несе солідарну із керівництвом відповідальність за її розвиток.

Нині ми входимо в так звану постковідну епоху – часи, коли пандемія все ще відіграє свою роль, але головні суспільні зміни вже відбулися. Відбулися вони й на державній службі, де значна частина робочих процесів (у т. ч. у системі навчання та підвищення кваліфікації державних службовців) дуже швидко була переведена в онлайн. У результаті на порядку денному в органах державної влади домінуючими стали питання, пов'язані із впровадженням нових технологій і здійсненням заходів щодо цифрової трансформації їх діяльності. Шлях до вирішення цих питань, на наше переконання, має бути прокладений не лише добрими намірами, але й змістовними змінами, адже «у світі після COVID-19 покликання, потенціал, перспективи та можливості стали поточною реальністю, нагальними вимогами «тут і зараз», а не цілями на майбутнє» [5].

З огляду на викладене, в рамках концепції Lifelong Learning (навчання протягом життя) нині надзвичайної актуальності набувають питання розвитку системи управління талантами (talent management) на державній службі з використанням такого інноваційного інструменту, як дистанційне навчання (або e-learning).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концептуальні засади функціонування системи управління талантами досить ґрунтовно досліджені і викладені в наукових працях зарубіжних дослідників і відомих управлінців-практиків. Зокрема, необхідність виділення талановитих працівників як окремої категорії персоналу була обґрунтована ще в 1994 році: термін «війна за таланти» був запропонований Е. Майклзом (директор McKinsey & Company) спільно з Х. Хелдфін-Джонс і Е. Екселрод [3]. Надалі успішно продовжили працювати в цьому напрямі дослідники з McKinsey й інші практики: Д. Майер і А. Робертсон (приділили особливу увагу практиці управління талантами в відомих і ефективних світових корпораціях Toyota, Google, Pixar), М. Ефрон, М. Орт, Дж. Будро і ін.

Зауважимо, що сучасна проблематика управління людськими ресурсами на вітчизняній державній службі загалом висвітлюється в наукових розробках таких вітчизня-

них науковців: В. Бакуменка, О. Васильєвої, Н. Гончарук, Г. Дмитренко, О. Євсюкової, С. Зелінського, О. Линдюк, Л. Прудіус, О. Петрое, С. Романюка, та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на досить ґрунтовні напрацювання вітчизняних науковців за вищезгаданими напрямками, фундаментальні наукові дослідження щодо реалізації прогресивних підходів у контексті застосування віртуального навчального середовища як інноваційного інструменту системи управління талантами на державній службі в Україні ще залишаються маловивченими, тому перебувають в епіцентрі серйозних наукових дискусій.

**Мета статті.** З огляду на зазначене головна ідея статті полягає в обґрунтуванні теоретико-практичних аспектів використання e-learning як інноваційного інструменту системи управління талантами на державній службі (у т. ч. й в умовах поширення пандемії COVID-19).

**Виклад основного матеріалу.** Безперечно, нині талант є дефіцитним високоефективним ресурсом, а наявність і розвиток такого ресурсу виступає важливою конкурентною перевагою будь-якої організації, незалежно від форм власності. Саме тому на питання розкриття талантів вже працюючих працівників зорієнтовані пункти «Давоського маніфесту 2020 року: універсальна мета компанії в четвертій промисловій революції» (далі – Маніфест), який був представлений на 50-му Всесвітньому економічному форумі у Давосі у 2020 році. Зокрема, в Маніфесті, положення якого доцільно екстраполювати і на діяльність організацій державного сектора, задекларовано орієнтири для зміни моделі роботи корпорацій та організацій у турбулентному світі, а саме: «...компанія ставиться до своїх людей із гідністю та повагою, поважає різноманітність і прагне до постійного поліпшення умов праці й добробуту співробітників, сприяє постійному підвищенню кваліфікації і перепідготовки кадрів» [4]. Такий підхід передбачає використання інноваційних механізмів підвищення рівня емоційної залученості працівників та розвиток талантів у сучасних організаціях.

Проте нині ані в міжнародній державно-управлінській практиці, ані в українській не існує однозначного тлумачення поняття «управління талантами». Так, М. Армстронг зазначає: «Управління талантами – це застосування інтегрованої сукупності видів діяльності, спрямованих на те, щоб організація приваблювала, утримувала, мотивувала і просувала талановитих співробітників, яких вона потре-

бує зараз і в майбутньому. Мета управління талантами – забезпечити приплив талантів, оскільки вони є основним ресурсом організації» [1, с. 53]. Е. Майклз, Х. Хенфілд-Джонс та Е. Екселрод вважають, що «управління талантами» – це діяльність організації, що дозволяє використовувати вкладення в талановитий персонал у сфері середнього та топ-менеджменту [3, с. 27]. При цьому Д. Хілдон розглядає управління талановитими співробітниками як набір індивідуалізованих управлінських практик для співробітників із високим потенціалом або з кадрового резерву [12, с. 182].

Схоже трактування знаходимо і в А.В. Ліпенцева та В.Р. Касприка: «Управління талантами – це цілеспрямована діяльність, спрямована на створення в організації системи набору, розвитку, використання і управління талановитих співробітників, здатних до досягнення найкращих результатів» [2, с. 8].

Сам процес управління талантами є динамічним і складається з низки етапів [9, с. 175]: ідентифікація та залучення талантів; розвиток талантів; утримання талантів; відстеження та оцінка ефективності управління талантами (табл. 1).

За результатами опитування керівників провідних компаній світу, проведеного компанією Pricewaterhouse Coopers (PwC), керівництво компаній у державному секторі зіштовхується нині з тими самими проблемами, що й керівники приватних компаній, – з необхід-

ністю утримувати і мотивувати талановитих співробітників і впроваджувати інноваційні операційні процеси, що дають змогу отримувати більш високі результати, одночасно скорочуючи витрати [12].

Важливо акцентувати на тому, що визначальним атрибутом сьогодення є період невизначеності та турбулентності. Протягом останнього часу весь світ спостерігав за стрімким поширенням COVID-19, пандемії, що розпочалася на початку 2020 року і назавжди змінила світ. У результаті поточна криза представила унікальну можливість подолати традиційне ставлення до людини і технологій як до окремих складників і поєднати їхні можливості задля майбутньої синергії.

Нині соціальне замовлення суспільства щодо сучасних державних службовців формується крізь призму цифровізації усіх сфер державної політики та звучить таким чином: працівник має ефективно використовувати індивідуальні здібності; бути гнучким при вирішенні професійних завдань; вміти швидко адаптуватись до змін та безперервно навчатись.

Законом України «Про державну службу» (ст. 48) також передбачено, що створення належних умов для підвищення професійної кваліфікації державних службовців є обов'язком керівника державної служби відповідно та ключовим елементом етапу розвитку талантів у системі управління талантами (див. табл. 1) [6].

Таблиця 1

**Основні етапи управління талантами\***

| Назва етапу  | Коротка характеристика етапу   |
|--|--|
| 1. Ідентифікація та залучення талантів                     | Організація визначає основні компетентнісні характеристики необхідних їй талановитих працівників, формує перелік основних джерел пошуку талантів, вибирає найефективніші методи та стратегії пошуку та їх залучення тощо, використовує нестандартні методи залучення талантів  |
| 2. Розвиток талантів                                       | Організація визначається з ключовими факторами привабливості для кандидатів та формує власні системи «вирощування» управлінських кадрів, розвитку та управління лідерством. Цей етап характеризується запровадженням та налагодженням безперервного процесу підвищення знань, вмінь, навичок, професійних та особистісних якостей талановитих працівників, а також вживаються дії щодо формування сприятливого внутрішнього середовища для їх саморозвитку                                     |
| 3. Утримання талантів                                      | Допомагає в пошуку інноваційних та креативних форм і методів менеджменту та мотивації для роботи з цією специфічною групою працівників. Розробляється довгостроковий (від одного року) план кар'єрного заміщення, професійних ротацій та спадкоємності серед талановитих працівників. Разом із тим в організаціях створюються диференційовані системи оплати праці талановитих працівників, впроваджуються методи нематеріальної мотивації, такі як підвищення їх кваліфікації та мобільності. |
| 4. Відстеження та оцінка ефективності управління талантами | Полягає у формуванні основних якісних та кількісних показників ефективності, запровадженні дієвих методів оцінювання талантів, контролю за балансом витрат та результатів, а також внеску талановитих працівників у досягнення загальної стратегії організації   |

Джерело: побудовано на основі [9, с. 175]

Як правило, на стадії розвитку талантів державний орган визначається з ключовими факторами привабливості для працівників та формує власні системи «вирощування» управлінських кадрів, розвитку та управління лідерством. Ця фаза характеризується запровадженням та налагодженням безперервного процесу підвищення знань, вмінь, навичок, професійних та особистісних якостей талановитих працівників, а також вживаються дії щодо формування сприятливого внутрішнього середовища для їх саморозвитку.

Своєю чергою пандемія COVID-19 засвідчила, що технології не замінюють людину, а, навпаки, доповнюють і розширюють її можливості. Поточна криза дала змогу зрозуміти, що люди й технології є набагато потужнішими разом, ніж окремо. А інформаційний голод під час пандемії COVID-19 є прекрасним підтвердженням вислову: «Знання – це сила» [5].

Саме тому з метою розвитку талантів та здібностей співробітників державні органи нині імплементують найбільш перспективні технології управління знаннями. При цьому основним компонентом системи управління знаннями звичайно є люди, які вирішують проблеми, використовуючи мозковий штурм, нововведення, творчі сили і знання, отримані з досвіду. Спільна праця людей примножує знання, що накопичуються в організації, і покращує умови досягнення успіху [10].

Для сучасних державних органів життєво важливо впроваджувати процеси і технології, що сприяють поширенню і спільному використанню знань, оскільки це забезпечує їх особистісний та професійний розвиток. Таким чином запускаються механізми системи управління талантами. Отже, для управління знаннями необхідна технологічна основа, побудована з використанням відповідної архітектури пошуку знань. Неможливо управляти інтелектуальним капіталом організації, якщо до нього немає швидкого і легкого доступу [8].

Цілеспрямоване використання й удосконалення знань вивільняє величезний потенціал розвитку та зростання організації, який не може бути реалізований за допомогою традиційних концепцій реорганізації та модернізації. Вирішити ці проблеми дає змогу організація системи управління знаннями з використанням дистанційних технологій із метою ефективного виконання плану професійного розвитку працівників.

Зовсім нещодавно система дистанційного навчання в державному органі вважалась інновацією, яка передбачала введення нового в мету, зміст, методи і форми прийняття управлінських рішень, організацію спіль-

ної діяльності працівників. Нині дистанційне навчання – сукупність технологій, що забезпечують донесення державним службовцям основного обсягу навчального матеріалу, інтерактивна взаємодія з працівниками у процесі навчання, надання можливості самостійної роботи з навчальними матеріалами, а також у процесі навчання.

«Навчання» і «робота» нині стали синонімами: професійні знання старіють дуже швидко, тому необхідно їх постійно вдосконалювати. Тому світова телекомунікаційна інфраструктура використовує можливість створення систем масового безперервного самонавчання, загального обміну інформацією, незалежно від тимчасових і просторових поясів. Так, багато великих компаній створюють у себе в структурі центри дистанційного навчання, щоб стандартизувати, зробити дешевшою і кращою якість підготовки свого персоналу. Наприклад, компанія Microsoft створила великий навчальний портал для навчання своїх співробітників, користувачів або покупців своїх продуктів, розроблювачів програмного забезпечення [11].

Нині дистанційне навчання як інструмент системи управління талантами претендує на особливу форму професійного навчання державних службовців. Дистанційне навчання, по суті, являє собою особисто орієнтовану форму навчання, що дає змогу враховувати індивідуальні потреби кожного державного службовця, навчальні програми є гнучкими та оперативними. Воно дає вибір укладачу контенту, змогу підібрати навчальний матеріал залежно від інформаційної потреби державного службовця та органу загалом, хоча дистанційні технології, впроваджені в робочий процес державного органу, вимагають більш ретельного відпрацювання методик засвоєння знань, аналізу пріоритетів факторів, що впливають на ефективність роботи.

Серед успішних кейсів використання технологій дистанційного навчання в процесі побудови системи управління талантами на державні службі доцільно розглянути досвід Державної міграційної служби України (ДМС) – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Нині ДМС успішно забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетенції державних службовців та працівників центрального апарату ДМС і її територіальних органів [7]. Визначальними причинами запровадження управління знаннями в ДМС є насамперед потреби державного органу



в удосконаленні його «двигуна» – персоналу шляхом впливу на фактори успіху, критерії та ключові показники його ефективності.

Етап «розвитку талантів» у ДМС передбачає організацію системи заходів для визначення та аналізу потреб ДМС у навчанні та підвищенні кваліфікації персоналу, планування навчальних заходів та забезпечення безперервного підвищення кваліфікації співробітників ДМС. Із цією метою ДМС імплементують найбільш перспективні технології, серед яких впровадження спеціального програмного забезпечення Єдиної інформаційно-аналітичної системи Управління міграційними процесами «Навчання працівників ДМС» (далі – Система). Завдяки використанню зазначеної технології забезпечуються реалізація механізму управління навчальними процесами в ДМС, підтримка бази дистанційних курсів, керування дистанційним навчанням, супровід очного навчання, збір та збереження статистичних даних щодо підвищення кваліфікації співробітників ДМС, використання внутрішніх інформаційних ресурсів та сервісів вебпорталу.

Система навчання складається з двох функціональних компонентів: компоненти навчання та вебпорталу.

До функцій компоненти навчання належать управління навчанням за дистанційними курсами, управління контрольними заходами, які проводяться в режимі тестування у форматі дистанційних курсів, супровід навчання заочною формою навчання, збереження статистичної інформації щодо результатів навчання слухачів заочною та очною формами навчання, результатів заходів із контролю знань.

До функцій вебпорталу належать автоматизація управління навчальним процесом,

збереження та використання статистичної інформації для управління системою підвищення кваліфікації ДМС; надання доступу до внутрішньої бази знань ДМС, актуальних інформаційних матеріалів; надання доступу до спеціальних інформаційних засобів та сервісів для підтримки професійного навчання співробітників ДМС та забезпечення якісного виконання ними професійних обов'язків із належним рівнем якості.

Швидкий доступ до необхідних знань відіграє первинну роль, оскільки дає змогу значно підвищити якість щоденних ділових процесів у державних органах. Так, нині у ДМС забезпечено автоматизацію управління основних складників навчального процесу: банк навчальних програм та дистанційних навчальних курсів; навчальні групи; особисті картки слухачів та потенційних слухачів курсів; система дистанційного навчання; статистична звітність щодо навчальних процесів, включаючи відомості про навчання співробітників ДМС поза межами Системи.

З метою керування системою дистанційного навчання працівників ДМС у структурі Управління персоналу (УП) ДМС створено відповідний підрозділ «Навчально-методичний центр» (НМЦ), основними завданнями діяльності якого є:

- організація внутрішньої системи професійного навчання та підвищення рівня професійної компетентності персоналу ДМС;
- організація навчального процесу заочною та очною формами навчання, здійснення навчальних заходів та заходів із контролю знань;
- забезпечення якості навчання, здійснення моніторингу змісту і результатів навчальних заходів;

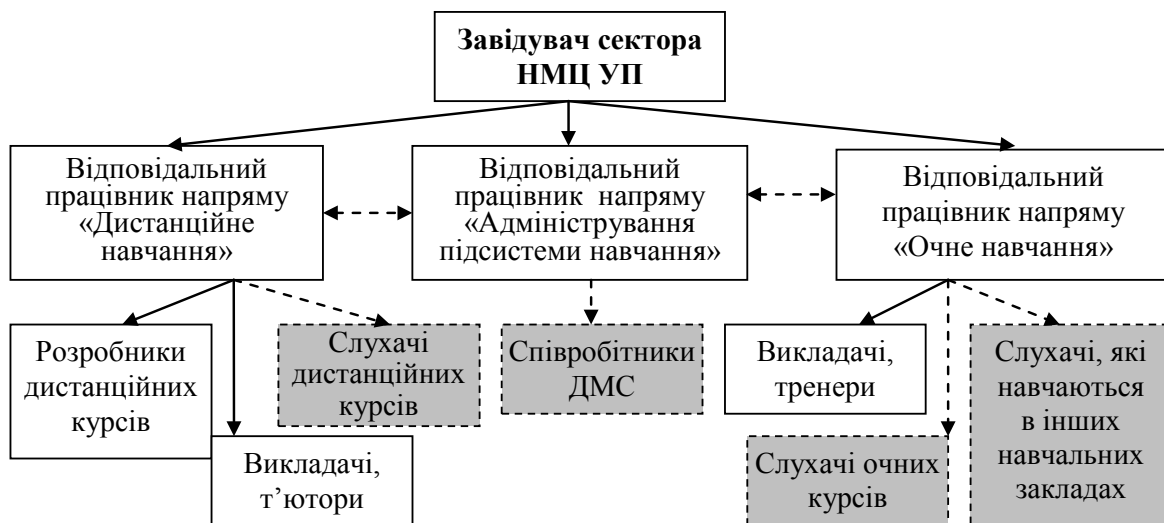


Рис. 1. Функціональна організаційна структура «Навчально-методичний центр» Управління персоналу Державної міграційної служби України

– інформаційний супровід професійного навчання співробітників ДМС, які навчаються в інших навчальних закладах поза межами НМЦ УП, збереження даних про їх навчання та підвищення кваліфікації в єдиній базі Системи навчання;

– створення та розвиток навчально-методичної бази та інформаційних ресурсів внутрішнього вебпорталу.

Функціональна організаційна структура НМЦ УП забезпечує вирішення основних завдань НМЦ УП та може бути адаптована для різного штатного розпису (рис. 1).

Навчання в межах Системи може проводитись як із використанням спеціального програмного забезпечення ЄІАС УМП «Навчання працівників ДМС», так і в зовнішніх навчальних закладах на регулярній та плановій засадах згідно із законодавством України.

Крім того, функціональні можливості Системи передбачають функціонування внутрішнього вебпорталу ДМС, який є її складовою частиною, що реалізує функції управління навчальним модулем Системи навчання, забезпечує адміністрування Системи навчання та прав доступу до ресурсів Системи навчання, надає додаткові інформаційні сервіси. Вебпортал ДМС дає змогу підтримувати підвищення кваліфікації співробітників шляхом надання постійного доступу до внутрішньої бази знань, забезпечення засобами інтерактивної взаємодії та оперативного інформування персоналу ДМС із питань, які впливають на якість виконання ними професійних обов'язків.

Вебпортал надає для використання НМЦ УП такі інформаційні сервіси:

– вебконференція – для ведення інтерактивних форумів;

– модуль новин – для розміщення актуальної інформації;

– Wiki-модуль – для накопичування бази знань ДМС;

– модуль нормативно-правової бази – для збереження та доступу до відповідної законодавчої інформації, яка стосується роботи ДМС;

– картка співробітника – для управління формуванням навчальних груп та збереження історії навчання та підвищення кваліфікації кожного співробітника ДМС;

– модуль опитування – для проведення інтерактивних опитувань серед співробітників ДМС із певних питань;

– платформа для проведення вебінарів – для дистанційного навчання в синхронному режимі (режимі онлайн-семінарів).

Функціональні можливості Системи дозволяють здійснювати підвищення кваліфікації

працівників на плановій основі, за розпорядженням керівництва ДМС, за замовленням керівників підрозділів та за особистим бажанням співробітників ДМС.

Як засіб для інформування, навчання, підвищення рівня компетентності та кваліфікації співробітників ДМС на постійній основі наповнюються та забезпечується використання інформаційних ресурсів та сервісів внутрішнього вебпорталу.

Документообіг навчального процесу за всіма напрямками навчання, включаючи моніторинг результатів навчання та статистичні звіти щодо навчальної діяльності ДМС, забезпечується потужностями Системи.

Доступ до навчальних ресурсів компоненти навчання та ресурсів вебпорталу надається особам, які зареєстровані в Єдиній інформаційно-аналітичній системі управління міграційними процесами ДМС та мають відповідну особисту картку в Системі навчання.

Відомості про навчання слухачів зберігаються в Системі навчання протягом п'яти років та доступні координаторам навчального процесу через систему уніфікованих для всіх форм навчання статистичних звітів. Це дає змогу запровадити в державному органі HR аналітику та надалі прогнозувати потреби у підвищенні кваліфікації та плануванні службової кар'єри.

Звіти про проходження навчання слухачів автоматично зберігаються також в їхніх особистих картках у Системі навчання.

Важливим інструментом розвитку талантів у ДМС є процес розвитку навчально-методичної бази. Розроблення нових навчальних програм та дистанційних курсів здійснюється, в тому числі і працівниками ДМС в операційній фазі. Механізм актуалізації забезпечує застосування останніх версій нормативних документів, які використовуються в діяльності ДМС.

Система навчання надає засоби для керування системою навчання, здійснення навчання за дистанційною формою, супроводу навчання за очною формою, управління інформаційними ресурсами та сервісами внутрішнього вебпорталу ДМС.

Отже, головними результатами впровадження системи дистанційного навчання в систему управління талантами ДМС є:

– підвищення кваліфікації та надання вузькоспеціалізованих знань працівникам відбувається без відриву від основного місця роботи;

– навчання охоплює усі сфери діяльності ДМС;

– Система дає змогу навчатися в будь-який зручний для співробітника час та у зручному для нього форматі;

– у процесі навчання застосовуються різні формати навчання з використанням інтерактивних методик;

– потужності Системи дають змогу ефективно та швидко закрити потреби у підвищенні кваліфікації та оптимізувати увесь процес навчання;

– за період використання Системи в процесі підвищення кваліфікації державних службовців було заощаджено близько 50 тис. грн.

Описана практика повністю відповідає вимогам ст. 48 Закону України «Про державну службу» [6], а саме у зв'язку із запровадженням дистанційного навчання у ДМС створені умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

**Висновки.** Резюмуючи вищевикладене, можемо констатувати, що дистанційне навчання як інструмент професійного розвитку державних службовців та необхідна сходинка для просування по службі дає змогу згенерувати майбутні рішення щодо методів та способів застосування знань, визначити заходи щодо трансформації знань у певній галузі з доведенням множини знань до кожного виконавця робіт, розробити плани переміщення знань, вибрати процеси управління знаннями.

Так, наприклад, описана вище система дистанційного навчання ДМС дає змогу використовувати HR-метрики для формування HR аналітики, що вдосконалює усі управлінські процеси служби. Окрім того, вона є засобом удосконалення професійної підготовки державних службовців ДМС до ефективного виконання службових обов'язків, має безперервний характер і проводиться протягом службової діяльності працівників.

При цьому застосування інтерактивних технологій у процесі навчання державних службовців дає змогу не тільки ефективно засвоїти інформацію, а й розвинути особистісні компетенції, визначити під час тренінгу потенціал співробітників, сприяє командоутворенню і формуванню корпоративної культури державного органу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Армстронг М., Тейлор С. Практика управління людськими ресурсами. 14-е изд. Москва : Питер, 2016. 1040 с.

2. Ліпенцев А.В., Касприк В.Р. Управління талантами в органах публічної влади. *Науковий вісник. Демократичне врядування*. 2019. № 2 (24). С. 6–12.

3. Майклз Э., Хэндфилд-Джонс Х., Экселрод Э. Война за таланты. Пер. с англ. 5-е изд. Москва : Манн, Иванов и Фербер; 2017. 280 с.

4. Маніфест Давосу-2020. URL: [https://www.rbc.ua/static/longread/davos\\_ukr/index.html](https://www.rbc.ua/static/longread/davos_ukr/index.html) (дата звернення: 21.02.2021).

5. Міжнародне дослідження Deloitte 2020 Human Capital Trends. URL : <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/about-deloitte/press-releases/gx-2020-global-human-capital-trends-report.html> (дата звернення: 22.02.2021).

6. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 19.02.2021).

7. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова КМУ № 360 від 20 серпня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2021).

8. Приймак В. Управління знаннями : Підручник. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2019. 240 с.

9. Прудіус О.І., Журавель А.І., Сітор М.О. Талант менеджмент як невід'ємна складова успіху організації. *Економіка : реалії часу*. 2013. №1 (6). С. 172–177.

10. Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями : навчальний посібник / В.М. Антоненко, С.Д. Мамченко, Ю.В. Рогушина. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2016. 212 с.

11. Швець Н.К. Методи виявлення і збереження кадрової безпеки, або як перемоги зловживання персоналу. *Персонал*. 2006. № 5. С. 31–36. URL: [www.economy.nayka.com.ua/](http://www.economy.nayka.com.ua/)

12. Buttiens D., Hondeghem A. Talent management in the Flemish public sector. Positioning the talent-management approach of the Flemish Government. *Révue Pyramides*. 2013. V. 23. P. 61–83. URL: <http://pyramides.revues.org/885> (дата звернення: 21.02.2021).

13. Hilton D. Hiring and Retaining Top Talent. *Credit Union Executive Journal*. 2013. Vol. 40, No. 5. P. 179–189.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL MECHANISM  
FOR IMPLEMENTING THE STATE SOCIAL POLICY OF UKRAINE

У статті проаналізовано організаційно-інституційний механізм реалізації соціальної політики України. Встановлено, що під механізмом реалізації державної соціальної політики варто розуміти комплекс інструментів та способів впливу на діяльність та подальший розвиток соціальної сфери у країні задля досягнення мети відповідної державної політики. Визначено, що сучасна держава має гарантувати соціальні права громадян і захищати їх від соціальних ризиків. Одним із головних завдань сучасної соціальної політики має стати не повне перекладання відповідальності за добробут на плечі індивіда, а створення трампліна для власної відповідальності. Тому політикам і суспільству важливо усвідомлювати, які ресурси необхідно надати найбільш нужденним (з огляду на неоднорідність групи і помітну диференціацію рівнів бідності всередині самої групи), щоб зупинити процес «скочуння» мільйонів людей у соціальну й економічну ізоляцію.

Досліджено, що формування в Україні сприятливого для реалізації політики соціальної якості інституційного середовища вимагатиме ефективних кроків щодо: збільшення реальних обсягів загального соціального бюджету (до його складу зараховуємо соціально орієнтовані статті зведеного бюджету держави та бюджету фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування); вдосконалення систем пенсійного забезпечення та соціального страхування; створення конкурентного ринку соціальних послуг та ринку соціальних інновацій; розбудови системи соціального інвестування; забезпечення ефективного соціального захисту та соціально-економічної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; відновлення економіки та соціальної інфраструктури підконтрольних територій, постраждалих унаслідок військового конфлікту на Донбасі, тощо.

Обґрунтовано, що завданням соціальної підтримки є переміщення акцентів із надання грошової допомоги на заходи із соціального залучення, повернення до ринку праці та повноцінного самостійного життя. Профілактика бідності, протидія її поширенню та виникненню анклавів застійної бідності – один із найважливіших пріоритетів державної соціальної політики.

**Ключові слова:** соціальна політика, соціальний захист, державна влада, механізм, соціальне обслуговування.

The article analyzes the organizational and institutional mechanism for implementing the social policy of Ukraine. It was established that the mechanism of implementation of state social policy should be understood as a set of tools and ways to influence the activities and further development of the social sphere in the country in order to achieve the goal of the relevant state policy. It is determined that the modern state must guarantee the social rights of citizens and protect them from social risks. One of the main tasks of modern social policy should not be the complete transfer of responsibility for welfare on the shoulders of the individual, but the creation of a springboard for their own responsibility. In this regard, it is important for politicians and society to be aware of what resources need to be provided to those most in need (given the heterogeneity of the group and the marked differentiation of poverty levels within the group) to stop millions of people from slipping into social and economic isolation.

It was studied that the formation of a favorable institutional environment for the implementation of social quality policy in Ukraine will require effective steps to: increase the real size of the general social budget (it includes socially oriented articles of the consolidated state budget and budgets of compulsory state social insurance); improvement of pension and social insurance systems; creation of a competitive market of social services and a market of social innovations; development of the social investment system; ensuring effective social protection and socio-economic reintegration of internally displaced persons; restoration of the economy and social infrastructure of the controlled territories affected by the military conflict in Donbass, etc. It was substantiated that the task of social support is to shift the emphasis on the provision of financial assistance to measures for social inclusion, return to the labor market and a full independent life. Prevention of poverty, counteraction to its spread and the emergence of enclaves of stagnant poverty – one of the most important priorities of state social policy.

**Key words:** social policy, social protection, state power, mechanism, social service.

УДК 338.1:352.2  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.22.6>

Рибчинський Є.Ю.  
державний та громадський діяч

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Покращення організації соціального обслуговування в межах України здійснюється в загальній системі соціального захисту громадянськості. Перший крок щодо реформування цього сектора на території України – проведення пенсійної реформи. Другим надважливим кроком є проведення реформи безпосередньо сектора соціального обслуговування. Очевидним є те, що як і реформи в кожній із

решти типів діяльності у сфері економіки, реформування соціального обслуговування має відбуватися згідно з європейськими стандартами, якими передбачається обов'язкова участь у соціальному захисті громадян місцевої влади та утворень недержавного значення, інакше кажучи, суспільства, що визначається як громадянське. Найважливішим аспектом, на нашу думку, є оптимальний баланс між місцями, які займають державні й місцеві владні

органи та громадські організації під час соціального обслуговування, а також контроль за його проведенням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Цю тему досліджувало багато національних та зарубіжних науковців і практиків, зокрема, Н. Добрева [1], О. Люта [2], В. Собченко [3], Т. Токарський [5], І. Стебляк [6], О. Макарова [7] та інші. Науковці вивчали концептуальні основи формування соціальної політики в Україні, розвиток соціальної сфери України в умовах євроінтеграційних процесів, соціальні орієнтири України в євроінтеграційному процесі тощо.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Соціальна політика держави є найважливішим соціальним механізмом перетворення суспільства. Суб'єкти соціальної політики мають здійснювати як профілактичний, так і компенсаційний соціальний захист, соціальну підтримку в різних сферах суспільного життя: фінансовій, промисловій, сфері послуг, екологічній, медичній, освітній. Багато науковців досліджували питання соціальної політики. Проте варто зазначити, що багато питань залишаються невирішеними. На думку автора, незначна увага приділяється розвитку організаційно-інституційного механізму реалізації державної соціальної політики України.

**Метою статті** є дослідження вдосконалення організаційно-інституційного механізму реалізації державної соціальної політики України.

**Виклад основного матеріалу.** Для того щоб населення схвалювало проведену соціальну політику, спрямовану на підвищення його рівня і якості життя, необхідно визначити та затвердити соціальні орієнтири суспільного добробуту, в тісному взаємозв'язку із соціальними інтересами населення, враховуючи можливість конкретних верств населення, ресурсні умови регіонів для надання доступних соціальних послуг [1]. Курс України на євроінтеграцію передбачає досягнення сучасних характеристик якості життєвого рівня населення, посилення ролі держави в регулюванні економічних і соціальних процесів, перехід до надійної системи соціального партнерства суб'єктів господарювання і органів влади. Підвищення добробуту населення, а отже, і якості життя, можна досягти завдяки збільшенню темпів економічного зростання [2].

Враховуючи курс України на євроінтеграцію, доцільно адаптувати певний досвід європейських країн із метою ефективного розвитку соціальної сфери, а саме: створення умов макроекономічної стабілізації, розробка напрямів щодо забезпечення соціальної орієнтації економіки, гармонізація соціальної і бюджетної політики, використання показників людського розвитку як індикаторів соціального ефекту державних програм [3].

На нашу думку, запровадження в соціальну сферу норм Європейського Союзу сприятиме високому якісному життєвому рівню громадян та відтворенню людського ресурсу.

Вступом України до Євросоюзу передбачається низка перспектив у соціальній сфері, через що, на нашу думку, варто зосередитись на деяких із них: ефективному захисті свобод громадян в інститутах Євросоюзу; відкритті кордону, щоб населення вільно переміщувалось; високому життєвому рівні суспільства. Водночас Україна матиме за можливі такі соціальні вигоди, як створення суспільного прошарку «середній клас» та реформа таких важливих соціальних складників в Україні, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист.

Проте варто зазначити, що Україна не має сліпо повторювати шлях держав із перехідною економікою або розвинутих в економічному плані держав з їхніми соціальним захистом та соціальною політикою загалом, що були сформовані останніми десятиліттями. Не варто ігнорувати накопичений світовий досвід вирішення проблемних питань соціального характеру, потрібно постійно піддавати його аналізу і використанню у своїх потребах. Україна має оновити та реформувати цю сферу, застосовуючи світові надбання в соціальній галузі; наша держава має забезпечити собі гідний статус серед держав Європи.

Водночас слушною є думка, що зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог слугуватиме інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Співробітництво з ЄС сприятиме наблизенню соціальних умов України до високих європейських стандартів, підвищенню рівня життя й добробуту населення [4].

Для України на сучасному кризовому етапі потрібні заходи щодо рішучих змін у всіх галузях, які привносять зрушення насамперед в економічній сфері. Це стосується збільшення розміру прожиткового мінімуму (реального), зростання розміру реальної заробітної плати, підвищення рівня соціальних стандартів на основі зміни якості життя, особливо медичних стандартів, індексу людського розвитку (ІЛР), а також додержання стандартів екології. Важливим є рівень довіри населення до реформ [5].

Прямуювання до європейських стандартів якості соціальних зрушень дає надійний ґрунт для втілення в життєві перспективи соціально-економічної та політичної складових частин. І, навпаки, бюджетна основа реально

гарантує досягнення соціальних стандартів відповідно до світової практики. Вирішення бюджетних завдань має бути переорієнтоване на пріоритети: збалансованість і бездефіцитність держбюджету, його прозорість і контроль, систематичність надходжень та їхня вмотивована реальність [5].

Сучасна держава має гарантувати соціальні права громадян і захищати їх від соціальних ризиків. Одним із головних завдань сучасної соціальної політики має стати не повне перекидання відповідальності за добробут на плечі індивіда, а створення трампліна для власної відповідальності. Тому політикам і суспільству важливо усвідомлювати, які ресурси необхідно надати найбільш нужденним (з огляду на неоднорідність групи й помітну диференціацію рівнів бідності всередині самої групи), щоб зупинити процес «скочування» мільйонів людей у соціальну й економічну ізоляцію. Високий рівень розвитку людського потенціалу сприяє соціально-економічному розвитку. Слабкий же розвиток людського потенціалу, як правило, спричинює низькі темпи зростання, що значною мірою підриває перспективи для розвитку людського потенціалу в майбутньому. Величезну роль у процесі цієї взаємодії відіграє чітка політична орієнтація органів влади на підтримку, формування і розвиток людського потенціалу. Цим зумовлюється необхідність розробки й реалізації відповідних стратегій і програм розвитку, спрямованих на формування взаємозміцнювальних причинно-наслідкових зв'язків, що сприяють формуванню й розвитку людського потенціалу і, відповідно, стійкого соціально-економічного зростання [6].

Останнім часом в Україні збільшується число громадян, що «споживають» соціальні послуги, крім цього, відбувається зростання диференціації таких громадян. Таким чином, створюються більш диференційовані потреби, для задоволення яких замало передати повноваження до місцевого рівня. Зокрема, потрібно вирішити питання, пов'язане із централізованістю соціального обслуговування, до кінця зруйнувавши вияви монополії в Україні в цій галузі. Країна за нових умов мала б підготувати сприятливе правове підґрунтя для соціального обслуговування населення, а вже на місцевих і регіональних рівнях це обслуговування мають розробляти і формувати, враховуючи конкретні потреби громадян, які прогнозовано є його отримувачами.

Завданням соціальної підтримки є переміщення акцентів із надання грошової допомоги на заходи із соціального залучення, повернення до ринку праці та повноцінного самостій-

ного життя. Профілактика бідності, протидія її поширенню та виникнення анклавів застійної бідності – один із найважливіших пріоритетів державної соціальної політики. Особливо соціально небезпечною є застійна бідність серед працездатного населення та сімей із дітьми. Саме ці контингенти мають бути в центрі уваги соціальних служб щодо проведення заходів соціальної адаптації, реабілітації та допомоги із працевлаштування [7]. Пропонуються такі заходи, які будуть сприяти соціальному адаптуванню та виходу із становища, що можна трактувати як бідність: психологічна робота; створення та втілення профорієнтаційних програм для того, аби визначити можливості працевлаштування чи освіти (перекваліфікації); створення та втілення програм освіти та перекваліфікації для підвищення кваліфікаційного рівня; створення та втілення програм по роботах громадського характеру; створення та втілення програм зайнятості; створення та втілення програм медико-соціального обслуговування для сімей, які є кризовими та неблагополучними.

Що стосується удосконалення організаційного механізму реалізації державної соціальної політики, важливими, на наш погляд, є такі аспекти:

1) доречним буде запровадження в роботі усіх установ соціального характеру та решти суб'єктів надавання соціального обслуговування сучасного фінансового та організаційного менеджменту. Це надважливо через те, що індивідуальний підхід покликаний сприяти цільовому використанню фінансового ресурсу, що виділяється для соціального захисту населення. З цією метою, в тому числі, у процесі виокремлення особистих потреб треба досягти отримання достовірних даних про майновий стан і доходи громадян, які прогнозовано є отримувачами соціального обслуговування. Замовниками послуг, до користі їх отримувачів, разом із тим можуть бути розпорядники коштів бюджету, що виділятимуться на забезпечення конкретного виду обслуговування;

2) до головних напрямів покращення індивідуального підходу забезпечення соціального обслуговування належить створення реєстру усіх суб'єктів надавання соціального обслуговування державного і недержавного характеру та відкритого доступу громадян до такого реєстру;

3) одним із важливих шляхів вдосконалення соціального захисту в Україні на сучасному етапі є саме розвиток мережі служб з організації соціально-побутового обслуговування інвалідів та непрацездатних громадян похилого віку вдома. Це пов'язано, зокрема, з високою

вартістю утримання в стаціонарних установах для інвалідів, людей похилого віку, що пояснюється значними витратами на забезпечення матеріально-технічної бази та численний медичний адміністративно-господарський штат. Отже, для держави значно дешевше налагодити систему «домашнього» обслуговування за допомогою кваліфікованих соціальних, медичних працівників та функціонування мережі відповідних служб – відділень соціальної допомоги або територіальних центрів;

4) один зі способів вдосконалити соціальний захист – посилення ролі громадських об'єднань недержавного значення цієї сфери. Для покращення їх роботи в напрямі соціального захисту населення потрібно зайнятися розробкою юридичної, нормативно-правової благодійної бази, передбаченням певних податкових пільг у процесі втілення проєктів та програм соціального змісту, реалізація яких у наш час не забезпечена або неповною мірою забезпечена урядом держави;

5) підвищити показник працевлаштованості громадян на засадах достойного трудового місця можна шляхом удосконалення технологій забезпечування інфорсменту в межах соціально-трудової сфери, через що треба досягти посилення захисту працівників на випадок затримування зарплати, та забезпечування забезпечення фінансової вимоги найманців, якщо роботодавець виявиться неконкурентоспроможним через Гарантійну установу;

6) наступним важелем, який передбачає ефективний соціальний захист на нинішній стадії, є зміцнювання позиції, яку займає середній клас. Цей пункт вважається важливим інструментом ринкових змін, приватної діяльності та підприємницької активності громадян. Саме середній клас є запорукою стабільного функціонування будь-якої суспільної системи. Необґрунтованим є масштабний відрив у розподілі доходу та майна, що є загрозою соціальних потрясінь.

**Висновки.** Підбиваючи підсумок усього вищезазначеного, вважаємо, що основні типи підтримки конкурентної переваги людських ресурсів Євросоюзу виступають як соціалізація економічної сфери, що спирається на ефективну соціальну політику, яка заснована на стабілізації макроекономіки, на значну

роль держави в перерозподілі доходу і забезпеченні відсутньої крайньої диференціації доходу в різних суспільних прошарках, високі державні соціальні гарантії для населення, охорону довкілля та сприятливі умови праці, якими визначається менше затрат на охорону здоров'я і стимулюється нарощення виробничого потенціалу, перехід до економічної системи, яка була б наукоємною, на базі найефективнішої методології росту інформатизації та НДДКР, безперервного навчального процесу та підвищення кваліфікаційного рівня персоналу для засвоєння ними новітніх технологічних засобів. За умови, що передбачає активізацію євроінтеграції, забезпечення спрямованості на підвищену конкурентоздатність людських ресурсів на стадії їх розбудови на території України, необхідно взяти до уваги сучасні напрями забезпечування конкурентоздатності людських ресурсів у державах Європейського Союзу, що варто розуміти як перспективний напрям подальших розвідок у межах цієї проблеми.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Добрева Н.Ф. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(2). С. 73–79.
2. Люта О.В. Розвиток соціальної сфери України в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінансовий простір*. 2015. № 2. С. 335–340.
3. Собченко В.В. Основні моделі соціальної політики в країнах Центральної та Східної Європи. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/5/01.pdf>
4. Кінець балансування між ЄС і Митним Союзом. URL: [http://ipress.ua/articles/kinets\\_balansuvannya\\_mizh\\_yes\\_i\\_mytnym\\_soyuzom\\_15388.html](http://ipress.ua/articles/kinets_balansuvannya_mizh_yes_i_mytnym_soyuzom_15388.html)
5. Токарський Т.Б. Соціальні орієнтири України в євроінтеграційному процесі. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Сер.: Економічні науки*. 2017. Вип. 52. С. 54–57.
6. Стебляк І.О. Євроінтеграційні прагнення України: проблеми та соціальні перспективи. *Вісник Дніпропетровського університету. Сер.: Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2014. Т. 22, Вип. 6. С. 85–93.
7. Макарова О.В. Програми соціальної підтримки: оцінка результатів та шляхи удосконалення. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 1. С. 47–56.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ ЯК ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

### REGULATORY REGULATION OF PUBLIC HEARINGS, AS FORMS OF INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY

Стаття присвячена аналізу поточного стану та перспектив покращення нормативно-правового регулювання громадських слухань як важливого елемента сучасного механізму збалансування інтересів органів влади та інститутів громадянського суспільства. У науковій роботі наголошується на необхідності вдосконалення сучасних правових інструментів безпосереднього діалогу об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) із місцевими органами публічної влади.

Доведено, що в сучасних умовах динамічного соціально-економічного розвитку громадські слухання є ефективним механізмом забезпечення демократії на місцевому рівні, формою взаємодії місцевої влади з територіальною громадою. Нині законодавство виступає базовим інструментом збереження комунікації між різними рівнями політичної системи країни та її учасниками; нормативно-правові важелі впливу можна вважати одними з найбільш дієвих засобів забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку, а також раціонального перерозподілу управлінських повноважень між суспільством і владою. Отже, наукова стаття являє собою узагальнення сучасної практики законодавчого регулювання громадських слухань та механізмів його вдосконалення, зокрема методів підвищення ефективності комунікації органів влади і інститутів громадянського суспільства шляхом використання дієвих нормативно-правових інструментів. Дослідження проблематики здійснювалось завдяки застосуванню методів порівняння, абстракції, аналізу та узагальнення.

На основі теоретико-методологічного аналізу особливостей організації громадських слухань в Україні в статті було визначено недоліки чинного нормативно-правового підґрунтя, окреслено основні проблеми та суперечності законодавства, що регулює процеси співпраці влади і громадськості.

У процесі аналізу було визначено, що вдосконалення сучасної системи нормативно-правового забезпечення громадських слухань є перспективним механізмом підвищення рівня демократизації суспільства.

**Ключові слова:** громадські слухання, об'єднані територіальні громади, місцеве само-

врядування, громадськість, органи місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання, інститути громадянського суспільства.

The article is devoted to the analysis of the current state and the prospects of development of regulatory and legal regulation of organization of public hearings as a modern method to get to balance between interests of government and civil society institutions. So, the research paper also points to the need to improvement of existing legal instruments of direct dialogue between amalgamated territorial communities (ATCs) and elected by them the authorities of local government.

It is proved that public hearings and inquiries are an effective mechanism for preserve democracy and re-establish the rule of law at the community level; in addition, public hearings are one of the main forms of cooperation between local government and civil society institutions in an environment of dynamic economic and social development. Today, legislation is the main instrument in promoting economic development; regulatory and legal regulation provides to preserve trust and understanding among the state authorities, local self-government bodies, citizens and other political actors.

So, the research paper is devoted to the generalize of modern practice of regulatory and legal regulation of public hearings and ways in which their holding could be improved, in particular the way in which the local government and institutes of civil society can enhance the effectiveness of interaction by preserving the rule of law and democracy. Comparison, methods of abstraction, analysis and generalization are the research methods which were used in the article.

The article traces with the weaknesses in the current state of regulatory and legal regulation of public hearings, based on a theoretical and methodological analysis of the peculiarities of organization of public hearings in Ukraine.

The study highlights that improving the effectiveness of regulatory and legal regulation of public hearings is one of the main priorities in the context of bringing about greater democratization.

**Key words:** public hearings, amalgamated territorial community, local government, public, authorities of local government, regulatory and legal regulation, institutes of civil society.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/26663-5240-2021.22.7>

**Ткачова Н.М.**

д. наук із держ. упр.,  
професор кафедри теорії та практики управління  
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**Ключник А.В.**

д. екон. наук, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки  
Миколаївський національний аграрний університет

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Проблема налагодження ефективного механізму комунікації органів місцевого самоврядування та суспільства залишається актуальною і нині. Серед науковців тривають дискусії щодо дієвості різних форм співпраці громадян із місцевою владою, проте нормативно-правове регулювання залишається найбільш доцільним інструментом впливу на

ініціативи громадян та управлінські рішення державних службовців. Сучасні трансформації у структурі органів державної і місцевої влади, зокрема проведення реформи політичної, адміністративної та фінансової децентралізації, відбуваються з метою підвищення ролі принципів демократизації та довіри населення. Суспільство, побудоване на демократичних засадах, більш раціо-



нально використовує наявний соціально-економічний та фінансовий потенціал громади. Крім того, ефективне нормативно-правове регулювання громадських слухань сприяє не лише захисту інтересів ОТГ, а й забезпечує ефективність роботи органів місцевої влади шляхом визначення пріоритетності цілей. У зв'язку із цим виникає нагальна потреба в аналізі законодавства, що встановлює права і обов'язки сторін, які беруть участь у громадських слуханнях – сучасній формі діалогу місцевої влади та інститутів громадянського суспільства щодо вирішення найбільш значущих питань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розвитку нормативно-правового регулювання громадських слухань як форми взаємодії влади і суспільства в умовах децентралізації присвячено праці багатьох науковців. Зокрема, М. Баймуратов [1] здійснював аналіз основних принципів законодавчої регламентації громадських слухань в Україні в контексті дослідження феноменології інститутів місцевого самоврядування, тобто шляхом узагальнення вітчизняної практики формування правового підґрунтя локальної демократії. Враховуючи природу виникнення поняття локальної демократії, дослідник підтвердив існування муніципальних прав людини, а також виокремив їхні ключові особливості (параметри). М. Баймуратов разом із О. Галус [2–4] здійснили аналіз стану розвитку нормативно-правового регулювання порядку вирішення громадами питань місцевого значення, дослідили сутність муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя та запропонували шляхи вдосконалення законодавчого регулювання механізму участі громадянської в публічному управлінні.

Роль, особливості організації та актуальні проблеми нормативно-правового регулювання відносин інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування проаналізували В. Добреля та А. Колосов [5]. Дослідники у своїй праці стверджували, що взаємоузгодження інтересів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації і громадянської є важливою умовою демократичного розвитку держави, своєю чергою нормативно-правове регулювання виступає основним інструментом збалансування прав, обов'язків і повноважень учасників громадських слухань. Аналіз основних нормативно-правових актів, якими регулюються громадські обговорення в процесі прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснив О. Бутков [6].

Зарубіжний досвід конституційного регулювання громадських слухань, а також доцільність його застосування в умовах реалізації Україною євроінтеграційних прагнень узагальнив О. Батанов [7]. Недоліки та дієві шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання громадських слухань як форми громадського контролю, що здійснюється громадами в умовах реалізації реформи децентралізації в Україні, дослідив М. Віхляєв [8].

Питанням розвитку нормативно-правового регулювання взаємодії влади і інститутів громадянського суспільства присвячено багато праць зарубіжних дослідників. Зокрема, сучасні засоби (в т.ч. нормативно-правові) збереження демократії та довіри громадськості до влади досліджували J. Wilson [9], M. Warren [10]; стратегічні цілі діяльності органів місцевого самоврядування окреслив M. Johnston [11]. Дослідник визначив, що метою реалізації управління на рівні громади є максимізація суспільного інтересу до процесів, а також результатів урядового менеджменту [11], а нормативно-правове регулювання в контексті досягнення визначеної мети є основним інструментом дотримання прав і свобод громадянської.

**Мета статті.** Наукова стаття являє собою оригінальне дослідження поточного стану та перспектив покращення нормативно-правового регулювання громадських слухань як важливого елементу сучасного механізму збалансування інтересів органів влади та інститутів громадянського суспільства. Задля досягнення поставленої мети в процесі дослідження було сформовано та вирішено такі завдання:

- охарактеризувати особливості нормативно-правового регулювання громадських слухань в Україні;
- визначити основні недоліки законодавчої бази, що регулює процеси взаємодії органів місцевої влади та інститутів громадянського суспільства;
- окреслити перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання громадських слухань як важливого етапу підвищення результативності комунікації влади і громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема налагодження комунікації між ОТГ та обраними її громадянами органами управління залишається актуальною завдяки низькому рівню результативності співпраці сторін. Оскільки реформа децентралізації в Україні триває, оновлення порядку нормативно-правового регулювання громадських слухань є невід'ємним етапом трансформаційних заходів.

Громадські слухання визначено однією з найбільш результативних форм комунікації

інституцій громадянського суспільства з місцевими органами влади; сутність категорії розуміється як сукупність законодавчо визначених заходів, організація та проведення яких здійснюється органами публічної влади в чітко зумовлені строки; метою таких заходів є виявлення громадської думки та її врахування в процесі прийняття нормативно-правових актів шляхом їх деталізованого розгляду громадянами (зокрема, завдяки здійсненню експертного аналізу, порівняння та оцінки перспектив впровадження, а також внесенню громадськістю актуальних пропозицій чи зауважень) [12, с. 274].

Найбільш важливими елементами нормативно-правового регулювання громадських слухань в Україні є такі (рис. 1):

На міжнародному рівні нормативно-правового регулювання громадських слухань ключова роль відведена Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська Хартія), яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року. Документ став основою для запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади на місцевому рівні. Стаття 3 Європейської Хартії містить такі положення:

– по-перше, місцеве самоврядування варто розглядати як право і спроможність місцевої влади здійснювати регуляторну діяльність (в межах чинного законодавства), а також поточне управління деякою частиною державних справ, які належать до їхньої компетенції та знаходяться в межах інтересів місцевого населення;

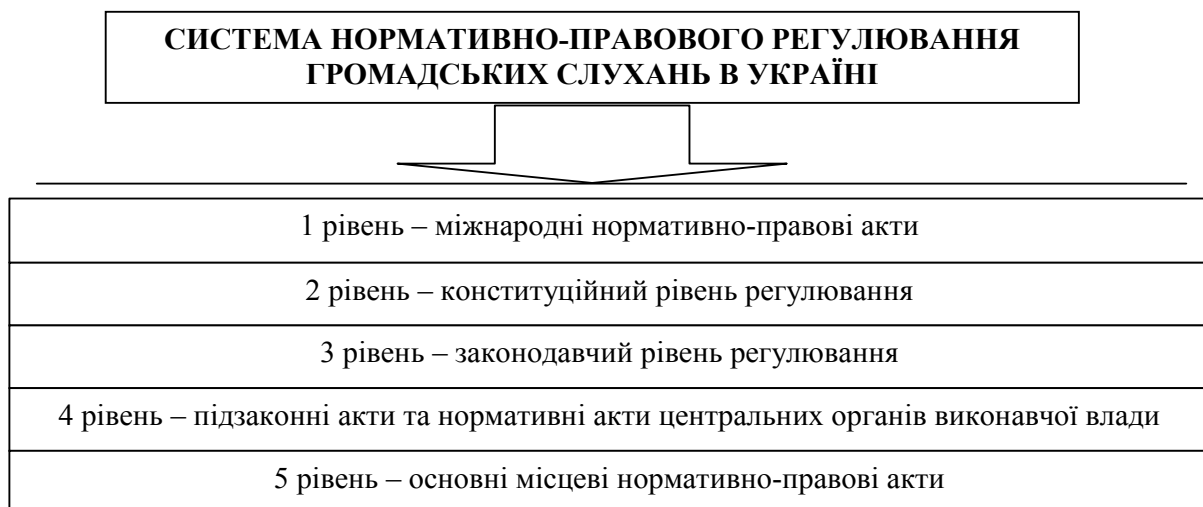
– по-друге, реалізація управління на місцевому рівні здійснюється радами або зборами, члени яких обираються таємним голосуван-

ням; наведене положення жодним чином не заважає проведенню зборів громадян, референдумів або будь-яких інших форм прямої участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення.

Важливим кроком на шляху забезпечення участі громадян у публічному управлінні процесами місцевого значення стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Орхуська Конвенція), яку було ратифіковано Україною Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV. Орхуська конвенція наголошує: «Кожна із сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною» [14].

Основні аспекти міжнародних регуляторних актів знайшли своє відображення як у Конституції України, так і у вітчизняному законодавстві; проте відсутність ретельної адаптації міжнародних положень до вимог вітчизняного політичного і соціально-економічного середовища знижує результативність їх практичного застосування, а також перешкоджає процесам моніторингу за порядком їх дотримання на місцевому рівні.

На конституційному рівні основним законом, що забезпечує дотримання прав і обов'язків учасників громадських слухань як форми взаємодії влади і громадян, є Конституція України. Зокрема, стаття 3 Конституції України гарантує, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; стаття 5 Конституції України



**Рис. 1. Елементи нормативно-правового регулювання громадських слухань**

*Джерело: складено автором за даними [13]*

передбачає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; стаття 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [15].

Таким чином, Конституція України визначає базові аспекти розвитку місцевого самоврядування, зокрема в напрямі активізації взаємодії громадськості з місцевою владою.

На законодавчому рівні регулювання громадських слухань здійснюється на основі таких законів:

1) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який регулює як процес організації громадських слухань (стаття 13), так і деякі інші форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з владою, зокрема, проведення місцевих референдумів (стаття 7), загальних зборів громадян (стаття 8), слухань місцевих ініціатив (стаття 9), комунікацій із органами самоорганізації населення (стаття 14) [16];

2) Закон України «Про органи самоорганізації населення», який регулює процедури участі громадян у процесах управління громадою;

3) Закон України «Про звернення громадян», що регламентує порядок звернень громадськості до органів влади та визначає вимоги до таких звернень;

4) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що регламентує обов'язок щодо проведення громадських

обговорень, оскільки прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальної громади неможливе без громадського обговорення зазначеного рішення.

Опосередкований регуляторний вплив мають і інші законодавчі акти, зокрема Закон України «Про інформацію», який визначає основні принципи інформаційних відносин між інститутами громадянського суспільства та органами публічного управління на місцевому рівні. Крім того, документом гарантовано права суб'єктів правовідносин на інформацію (відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації) [17].

На рівні підзаконних та нормативних актів центральних органів виконавчої влади визначальними є укази Президента України, які мають переважно спонукальний характер для органів місцевого самоврядування і покликані доповнювати ключові положення вітчизняного законодавства в контексті підвищення рівня дотримання конституційних прав громадян. Зокрема, Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [18] має практичний характер та визначає пріоритети в частині організації взаємодії влади і інституцій громадянського суспільства (рис. 2):

Крім того, з метою забезпечення виконання положень Орхуської Конвенції Кабінетом

| <b>ПРІОРИТЕТНІ ЗАВДАННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ НАЛАГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ</b>                                |
|---|
| 1. Створення оптимальних організаційно-правових умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними і місцевими справами.                               |
| 2. Забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади.  |
| 3. Врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень.  |
| 4. Підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян.   |
| 5. Створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.  |
| 6. Органам місцевого самоврядування рекомендується «вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення». |

**Рис. 2. Пріоритетні завдання органів виконавчої влади в частині налагодження взаємодії із інституціями громадянського суспільства**

Джерело: складено автором за даними [18]

Міністрів України (далі – КМУ) було прийнято сукупність нормативних документів: Постанову КМУ від 18 липня 1998 року № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки», Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля», Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1 листопада 2005 року № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища», Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 року № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля», Постанову КМУ від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

На місцевому рівні основними інструментами нормативно-правового регулювання громадських слухань є такі:

- по-перше, місцевими органами влади може бути прийнятий статут територіальної громади села, селища, міста тощо, в якому зумовлюються основні аспекти щодо алгоритму, форми та механізмів безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні;

- по-друге, на місцевому рівні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] органами управління може бути прийнято рішення місцевих рад, якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо.

Нині нормативно-правове регулювання громадських слухань має низку недоліків, існування яких спричинено відсутністю раціонального перерозподілу управлінських повноважень між органами державної, регіональної та місцевої влади. Зокрема, на підставі проведеного сучасними науковцями аналізу статутів і положень, які визначають порядок скликання та проведення громадських слухань в обласних центрах України можна дійти висновку [8, с. 124]: більшість регуляторних документів створюють додаткові перешкоди для реалізації права на громадські слухання; неузгодженість рішень місцевих органів влади

з положеннями загальнонаціональної законодавчої бази знижує результативність взаємодії місцевої влади та інституцій громадянського суспільства. Недосконаліми є вимоги щодо періодичності проведення громадських слухань; зокрема, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], громадські слухання мають організовуватись не рідше одного разу на рік, а порядок організації громадських слухань має визначатись статутом ОТГ. Недоліком є не чітка регламентація суб'єктів скликання громадських слухань територіальної громади, а відсутність відповідальності за організаційні аспекти особи.

Крім того, варто оцінити можливості підвищення результативності нормативно-правового регулювання процесів взаємодії місцевої влади з громадою шляхом широкого впровадження сучасних цифрових та інноваційних механізмів комунікації. Зокрема, електронне урядування та потенціал е-демократії нині є одними з найбільш перспективних демократичних методів участі громадян у вирішенні питань локального значення, оскільки е-демократія сприяє підвищенню прозорості діяльності органів влади, виступає інструментом підтримки політичної діяльності та підвищення відповідальності органів публічної влади перед інститутами громадянського суспільства [19]. Таким чином, нормативно-правове регулювання громадських слухань в Україні може стати ефективнішим завдяки збалансуванню традиційних та інноваційних методів впливу на співпрацю учасників правовідносин.

Подальша регуляторна робота в частині стимулювання плідної співпраці ОТГ та органів місцевого самоврядування має будуватись на засадах верховенства загальнонаціонального законодавства, поваги до інтересів громадськості та демократизації українського суспільства. Дієвими заходами щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання громадських слухань можуть бути такі:

- вдосконалення законодавства, щорегулює використання інноваційних інструментів комунікації між місцевою владою та громадськістю (зокрема вдосконалення норм та положень, що регулюють електронне урядування і проведення електронних громадських слухань);

- надання громадським об'єднанням права бути офіційним спостерігачем за сервером, на якому розміщується копія інформаційної системи, яка використовується з метою забезпечення проведення електронних громадських слухань;

- поширення та законодавча регламентація порядку застосування цифрових механізмів для зв'язку місцевої влади і інститутів грома-

дзянського суспільства, підвищення рівня цифрової грамотності населення з метою спрощення комунікації суб'єктів правовідносин;

– вдосконалення положень про організацію громадських слухань, зокрема надання громадським об'єднанням права ініціювати проведення громадських слухань, закріплення можливостей участі громадських об'єднань у процесі підготовки громадських слухань, які ініційовані як громадськими об'єднаннями, так і іншими суб'єктами правовідносин.

**Висновки.** Проведений аналіз вітчизняної системи нормативно-правового регулювання громадських слухань свідчить, що поточна форма взаємодії органів публічного управління та громадськості потребує вдосконалення. Проведення реформи політичної, адміністративної та фінансової децентралізації в Україні сприяє трансформації сучасного соціально-економічного простору, відбуваються зміни прав, обов'язків та інтересів суб'єктів правовідносин. Відповідно, подальша робота органів державної і місцевої влади має бути спрямована на взаємоузгодження положень загальнодержавного та місцевого законодавства в частині дотримання прав інститутів громадянського суспільства і визначення їх ролі в управлінні соціальними, економічними, фінансовими чи політичними процесами в межах територіальної громади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Баймуратов М., Могілевський В. Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні: теоретичні підходи до розуміння та визначення. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : збірник тез Всеукраїнської наук.-практ. конф., 20 грудня 2019 р. Львів. С. 11–18.
2. Галус О.О. До питання про правове регулювання опитувань громадян на народних (громадських) обговорень. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : збірник тез VII Всеукраїнської заочної наук.-практ. конф., 7 грудня 2018 р. Хмельницький. С. 34–37.
3. Галус О.О., Баймуратов М.М. До питання про поняття та класифікацію муніципально-правових актів безпосереднього народовладдя. *Соціальний Калейдоскоп*. 2020. № 1(1). doi: <https://doi.org/10.47567/bomivit.1-1.2020.05>
4. Галус О.О. Поняття та види муніципально-правових актів. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 3. С. 26–32.
5. Колосов А.В., Добреля В.Ю. Громадські ініціативи та громадські слухання як умова демократичного розвитку суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 22–25.
6. Бутков О.І. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх*

*справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 4(88). С. 24–35. doi: <https://doi.org/10.33766/2524-0323.88.24-35>

7. Батанов О.В. Конституційне забезпечення самоврядування територіальних громад в Україні у світлі європейського досвіду. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС* : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф., 24 квітня 2020 р. Харків. С. 13–17.

8. Віхляєв М.Ю. Напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання громадських слухань як форми громадського контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2013. № 22 (1). С. 123–126.

9. Wilson, J. *Democratic Equality*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2019. doi: [10.2307/j.ctvdf0kn3](https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0kn3).

10. Warren M.E. A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*. 2017. Vol. 111. Pp. 39–53.

11. Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability. 2018. Retrieved February 2. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf> (дата звернення 01.02.2021 р.).

12. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. Суми, 2015. 456 с.

13. Сергієнко О., Ватаманюк О. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах: навчальний модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 92 с.

14. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/832-14> (дата звернення 01.02.2021 р.).

15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.02.2021 р.).

16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 01.02.2021 р.).

17. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2657-12> (дата звернення 01.02.2021 р.).

18. Про забезпечення умов для більш широкій участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/854/2004> (дата звернення 01.02.2021 р.).

19. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень, 2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/schodo-vprovadzheniya-elektronnikh-mekhanizmv-pryamoj> (дата звернення 01.02.2021 р.).

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ШЛЯХ УКРАЇНИ

## INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LAND REFORM AND THE PATH OF UKRAINE

Авторами зазначено, що нині держава переживає активне реформування земельних відносин, кінцевою стадією якого стане відкриття вільного ринку землі. Саме на цьому етапі доцільно вивчати та аналізувати досвід проведених зарубіжними країнами земельних реформ, економічні характеристики яких із вказаних питань тотожні Україні.

У статті досліджено досвід Польщі та Угорщини – країн, які межують з Україною, мають спільне соціалістичне минуле, подібні природно-ресурсні показники, є індустріально-аграрними, де частка сільського господарства має суттєве значення для економіки.

Підкреслено, що і Угорщина, і Польща пройшли власний шлях трансформації від централізованої планової економіки до ринкової. Незважаючи на лібералізацію ринку землі, обома країнами встановлені певні обмеження щодо площі земель, які передаються в користування або власність, надання земель іноземцям та юридичним особам. Висуваються вимоги до фізичних осіб, які претендують на участь у земельних відносинах (щодо профільної освіти, аграрного досвіду, кваліфікації). Усі ці умови існування земельного ринку в зазначених країнах мають сенс і спрямовані передусім на ефективний розвиток сільського господарства та підтримку фермерства, яке представляє собою дрібний та середній бізнес. Обидві держави віддають перевагу фаховому фермеру, який зацікавлений у раціональному використанні цього ресурсу, збереженні його якості, родючих властивостей та недопущенні виснаження ґрунтів. З іншого боку, держави встановлюють бар'єр для земельних монополістів та зайвої експансії іноземців, дбаючи про принцип належності землі передусім народу країни.

Наведені складники моделей земельного ринку в Польщі та Угорщині, на думку авторів, прийнятні для України і загалом кореспондуються з державною політикою щодо реформування земельних відносин.

**Ключові слова:** земельна реформа, публічне регулювання, вільний ринок землі, земельні

відносини, діяльність органів державної влади, міжнародний досвід.

The author notes that the state is currently undergoing an active stage of reforming land relations, the final stage of which will be the opening of a free land market. Specifically at this stage, it is advisable to study and analyze the experience of completed land reforms in foreign countries, the economic characteristics of which on these issues are identical to Ukraine.

The article examines the experience of Poland and Hungary, countries bordering Ukraine, which are countries with a common socialist past, have similar natural resource indicators, and are industrial and agricultural, where the share of agriculture is essential for the economy.

It is emphasized that both Hungary and Poland have gone through their own path of transformation from a centralized planned economy to a market one. Despite the liberalization of the land market, both countries have set certain restrictions on the area of land that is transferred for use or ownership, the provision of land to foreigners and legal entities. There are requirements for individuals who apply to participate in land relations in relation to their specialized education, agricultural experience, qualifications. All these conditions for the existence of the land market in these countries make sense and are aimed primarily at the effective development of agriculture and support for farming, which represents a small and medium business. Both countries prefer a professional farmer who is interested in the rational use of this resource, preservation of its quality, fertile properties and prevention of soil depletion. On the other hand, the state sets a barrier for land monopolies and excessive expansion of foreigners, caring about the principle of land ownership primarily to the people of the country. The components of the land market models in Poland and Hungary, from the author's point of view, are acceptable for Ukraine and generally correspond to the state policy on land relations reforming.

**Key words:** land reform, public regulation, free land market, land relations, activity of state authorities, international experience.

УДК 335/354-1

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.8>

**Токарева В.І.**

д. наук із держ. упр.,  
проректор із науково-педагогічної роботи  
Донецький державний університет управління

**Плуталова О.Г.**

аспірант кафедри гуманітарних дисциплін  
Донецький державний університет управління

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Земельна реформа в Україні перебуває в активній фазі, під час якої основним завданням держави є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян. Відкриття вільного ринку землі як кінцевої стадії реформи – одне з ключових завдань Уряду, Парламенту та Президента України на наступні роки. На цьому етапі важливо аналізувати та враховувати досвід земельних реформ, проведених зарубіжними країнами, економічні характеристики яких із вказаних питань тотожні Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань щодо відкриття,

впровадження ринку землі, різних аспектів його функціонування, значення його для економіки країни, а також дослідженню міжнародного досвіду із зазначених питань приділяли увагу багато науковців із державного управління, серед яких – І. Бистряков, Г. Бистров, М. Богіра, П. Гайдуцький, Д. Гнаткович, В. Горлачук, О. Гуторов, Б. Данилишин, О. Дацій, В. Дем'яненко, Д. Добряк, П. Казьмір, М. Корецький, Б. Косович, В. Кулішов, М. Лавейкін, М. Латинін, Г. Мороз, Л. Романова, П. Саблук, Н. Стойко, М. Ступень, А. Третяк, М. Федоров, Г. Черевко, В. Юрчишин та інші.

Водночас залишаються невирішеними питання успішного завершення земельної реформи, пошуку оптимальних умов існування цивілізованого ринку землі в Україні.

**Метою статті** є аналіз міжнародного досвіду зарубіжних країн із реформування земельних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на активні кроки держави останніх років із перетворення земельних відносин, передусім, щодо оновлення та удосконалення нормативно-правової бази із зазначених питань, питання продажу землі залишається гострим, оскільки ще точаться численні дискусії з цих питань, не подолані побоювання стосовно можливих зловживань під час купівлі земель, створення «латифундій», занепаду малих сільських господарств тощо. Досліджуючи міжнародний досвід земельної реформи, включаючи помилки та досягнення інших країн, легше об'єктивно оцінити власні перспективи.

Україна – не єдина держава, яка змушена реформувати земельні відносини. Через такий процес пройшли всі країни так званого «соціалістичного табору», де користування землею жорстко контролювалося державною владою.

Варто зазначити, що практично у всіх державах, які нині мають економічно ефективно землекористування, становлення публічного регулювання в цій сфері здійснювалося шляхом «спроб та помилок». Остаточна ринкова модель стала підсумковим результатом численних обговорень та експериментів. Після певних дій були пошуки нових підходів, впроваджувалися певні форми земельних відносин, знімалися або, навпаки, встановлювалися обмеження.

У цьому сенсі Україна – не унікальна країна, яка на момент початку реформ застрягла в застарілій моделі земельних відносин, що не сприяла ані позитивним соціально-економічним процесам у сільській місцевості, ані розвитку агропромислового господарства. Україна йде своїм шляхом розвитку публічного регулювання у цій сфері, пов'язаного з двадцятирічним реформуванням земельних відносин, яке триває.

Водночас можна стверджувати, що нині в суспільстві сформована думка про необхідність впровадження вільного земельного ринку і прогресивною більшістю не оспорується його економічні переваги для добробуту країни. Варто розуміти, що створення ринку землі не є самоціллю реформи. Важливіші такі питання: в якому форматі він існуватиме, якою є роль держави в регулюванні ринкових відносин, хто отримує від цього переваги, як досягти балансу публічних і приватних інтересів учасників земельних відносин і взагалі якою буде оптимальна ринкова модель для України?

Саме тому необхідно дослідити міжнародний досвід земельної реформи країн із

тотожною економікою – економікою з вагомим аграрним сектором.

Розглянемо землекористування в Польщі. Вважається, що ринок землі в Польщі активно й ефективно працює. Фахівці констатують стабільне зростання цього ринку протягом останніх років. Загалом Польща, як більшість країн Східної Європи, – постсоціалістична країна, яка має найбільш яскраві досягнення в перебудові економіки на ринкових засадах. Польща першою з колишніх соціалістичних країн відмовилася від принципів соціалістичного господарства, а тотальне реформування економіки прийняло найбільш виразні форми. Польща, як і Україна, – індустріально-аграрна країна зі схожим природно-ресурсним потенціалом, тому її досвід реформування доцільно розглянути.

Переважна маса земель у країні ніколи не була націоналізована, на відміну від колишнього СРСР. У 1990-х роках приватним фермерам та індивідуальним господарствам належало близько 78% орних земель. Їх ринковий обіг здійснювався за Цивільним кодексом Польщі від 23 квітня 1964 року. Земельна реформа 1991 року полягала здебільшого в приватизації державних земель, для чого було ухвалено Закон «Про управління державними сільськогосподарськими землями» [1].

Відповідно до ст. 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейне господарство [2]. Отже, основа сільськогосподарського виробництва в державі – сімейне фермерське господарство (сімейна ферма). Загальна площа такого господарства не може перевищувати 300 га. Для набуття статусу фермера громадянині треба мати середню або вищу освіту за фахом, досвід особистої роботи в сільському господарстві не менш як п'ять років і мешкати в тій гміні, де розташовано землі, на яких він має намір створити господарство (гміна – найменша територіальна одиниця Польщі, приблизно відповідає нещодавно утвореним в Україні об'єднаним територіальним громадам).

Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди між фізичними особами, обміну тощо. У процесі укладення договору купівлі-продажу покупець має оплатити відразу 20% вартості землі, а решту – частинами кожні півроку протягом 30 років (якщо земельна ділянка купується з метою організації нового сільськогосподарського господарства) або протягом 20 років (якщо земельна ділянка купується з метою розширення наявного господарства).

Купівля земель іноземцями забороняється протягом 12 років із моменту вступу Польщі до Євросоюзу (2004 рік) [3]. Після завершення цього періоду внесені поправки до Закону «Про формування системи сільського господарства», які передбачали низку умов для іноземців, що мали намір придбати земельну ділянку сільськогосподарського призначення в Польщі. Серед них – зобов'язання довести наявність тісних зв'язків із державою (право на постійне місце проживання в Польщі, шлюб із громадянином Польщі, ефективний, прибутковий бізнес на території Польщі, зміна громадянства), обґрунтування цільового призначення земельної ділянки, що придбавається, інформація про джерело коштів для придбання земельної ділянки, дозвіл Міністерства внутрішніх справ Польщі на купівлю земельної ділянки сільськогосподарського призначення, який засвідчує, що купівля земельної ділянки не становить загрози національній обороні, національній безпеці та громадському порядку Польщі тощо [4].

Для прикладу, за приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. питання допуску іноземців до купівлі землі в Україні вирішуватиметься загальнонаціональним референдумом. Встановлено заборону на купівлю землі іноземним громадянам у 50-кілометровій зоні від державного кордону України, а також юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним особам, щодо яких застосовані санкції, незалежно від рішення референдуму [5].

Вочевидь, підходи до публічного регулювання питання продажу землі іноземцям в Україні та Польщі різні. Якщо в Польщі за досить обтяжливих умов продаж землі іноземцям дозволений, то народу Україні доведеться ще вирішувати, чи надавати таку змогу іноземним громадянам взагалі.

Поряд із вільним обігом земель та змогою укласти всі операції з землею в Польщі діє державний контроль за раціональним використанням земель. Розпорядження землями державної власності здійснюють спеціалізовані державні агентства. Зокрема, діє Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych) (підпорядковане Міністерству сільського господарства та сільського розвитку), що є довірчою установою, уповноваженою Державною скарбницею на здійснення права власності в державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних сільськогосподарських підприємств

та сільськогосподарською нерухомістю, що належить Державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання з реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільськогосподарських господарств фермерами з належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки в статутних фондах племінних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки [6].

В Україні діє Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. До повноважень Держгеокадастру, у тому числі, входять організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог земельного законодавства органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами в процесі укладання цивільно-правових договорів, предметом яких є земельні ділянки, а саме: передача у власність, продаж або прав на них на конкурентних засадах, надання в користування, в тому числі в оренду, вилучення (викуп) земельних ділянок. За виявлені порушення вимог законодавства наділений повноваженнями притягувати до адміністративної відповідальності. Держгеокадастр має повноваження щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через визначені в установленому порядку його територіальні органи [7].

Основним засобом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентства сільськогосподарської нерухомості Польщі є тендери. Придбана на торгах земля державної власності не може перепродаватися, її має право викупити лише Агентство. На порушників накладаються відчутні штрафи.

Аналогічно до цього порядку відчуження земель у Польщі Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілот-



ного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» від 21.06.2017 р. № 688 запроваджено електронні земельні торги на зовнішніх електронних майданчиках платформи ProZorro.Продажі [8].

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що модель ринкових земельних відносин Республіки Польща подібна до тієї, яку тільки намагається відбудувати Україна. На нашу думку, приклад реформування землекористування в Польщі корисний для формування безумовно власного ринку землі в Україні.

Розглянемо ще один приклад земельної реформи країни, яка досить часто згадується в дискусіях прийнятної для України іноземного досвіду.

Угорщина, як і Польща, почала перехід до вільної ринкової економіки у 90-ті роки минулого століття і вважалася вже індустріально-аграрною країною, у той час як 70% її території займають сільськогосподарські угіддя.

Земельна реформа в Угорщині розпочалась із введення Урядом в обіг спеціальних цінних паперів у вигляді контрибуційних сертифікатів, власники яких отримували право купівлі будь-якої земельної ділянки на публічних торгах (аукціонах). Відомо, що понад 35% (або 2,7 млн га) угорської землі сільськогосподарського призначення було придбано саме за допомогою контрибуційних сертифікатів на земельних аукціонах, інші 35% землі (або 2,7 млн га) передані колишнім працівникам державних аграрних підприємств на безоплатній основі, а 30% сільськогосподарських угідь (або 2,3 млн га) було поділено між безземельними селянами. Найбільш поширеною формою господарювання на землі стала так звана сімейна ферма [9, с. 180].

Новий етап реформування землекористування розпочався після вступу Угорщини до ЄС у 2004 році. За аналогією з Польщею введено заборону на продаж землі юридичним особам, яка діяла впродовж 10 років. Водночас на законодавчому рівні були встановлені певні обмеження на володіння земельною ділянкою – не більше 300 га на одну фізичну особу. Окрім цього, до потенційних власників землі висувалися чіткі вимоги: наявність вищої аграрної освіти або досвіду роботи в галузі сільського господарства, використання сільськогосподарських угідь лише за призначенням впродовж не менше 5 років. Претенденти, які не відповідали вказаним вимогам, мали право на володіння угорською землею площею не більше 1 га.

Із прийняттям Нового Земельного Кодексу у 2014 році заборона на продаж землі сільськогосподарського призначення нерезидентам

країни скасована. Відповідно до прийнятого законодавства право купівлі-продажу угорської землі отримали лише громадяни країн-членів Європейського Союзу або країн Європейської економічної зони. Водночас юридичні особи і досі не мають права власності на землю. Вони можуть лише орендувати земельні ділянки площею не більше 486 га [9, с. 189].

Таким чином, вбачається досить відчутне регулювання земельних правовідносин державою: з одного боку, сприяння іноземним інвестиціям і орієнтування на підтримку фермерів (сімейних ферм), які мають фахову освіту, аграрний досвід, працюють на власній або орендованій землі і мають це за основне джерело доходу, з іншого боку, існує мораторій на викуп землі юридичними особами задля недопущення концентрації великих об'ємів землі в руках корпорацій, запобігання утворення земельних монополістів. За Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» до 01.01.2024 р. купувати землю мають право лише фізичні особи, які є громадянами України, при цьому у перші два роки після запуску реформи не більше 100 га на одного покупця. З 01.01.2024 р. купувати землю зможуть юридичні особи, зареєстровані в Україні, втім не більше 10 000 га [5].

Особливістю регулювання ринку землі владою в Угорщині є наявність таких активних та потужних учасників земельних правовідносин, як Земельний Банк та Земельний Фонд, які є державними утвореннями та надають довгострокові кредити (від 5 років), викуповують ділянки в громадян, що не бажають займатись сільськогосподарською діяльністю, а також наділені правом продавати земельні ділянки або здавати в оренду особам, що виявляють бажання займатись сільськогосподарською діяльністю. Аналогів вказані інституції в Україні не мають, і їх створення є дискусійним питанням. За приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» будь-які банки можуть бути власниками земельних ділянок у межах стягнення застави, які реалізуються на торгах протягом двох років [5].

З огляду на наведене земельний ринок в Угорщині не можна вважати абсолютно вільним та відкритим через чинний мораторій на продаж землі юридичним особам, певні обмеження щодо купівлі земель іноземцями, обмеження площі, що передається у власність, – 300 га та 1200 га для отримання в користування, значна регулююча роль дер-

жави, в тому числі суттєва підтримка орендних відносин шляхом надання державних субсидій фермерам.

На наш погляд, наведені моделі ринкових відносин за наявності певних відмінностей досить ефективні і позитивно впливають на економіку цих країн.

**Висновки.** Варто зазначити, що і Угорщина, і Польща пройшли власний шлях трансформації від централізованої планової економіки до ринкової. Незважаючи на лібералізацію ринку землі, обома країнами встановлені певні обмеження щодо площі земель, які передаються в користування або власність, надання земель іноземцям та юридичним особам. Висуваються вимоги до фізичних осіб, які претендують на участь у земельних відносинах (щодо їх профільної освіти, аграрного досвіду, кваліфікації). Усі ці умови існування земельного ринку в зазначених країнах мають сенс і спрямовані передусім на ефективний розвиток сільського господарства та підтримку фермерства (сімейних ферм), яке являє собою дрібний та середній бізнес. Крім цього, держави віддають перевагу фаховому фермеру, який свідомо працює на землі та зацікавлений у раціональному використанні цього ресурсу, збереженні його якісних, родючих властивостей та недопущенні виснаженню ґрунтів. З іншого боку, держави встановлюють бар'єр для земельних монополістів так званих «латифундій» та зайвої експансії іноземців, дбаючи про принцип належності землі, передусім, народу країни.

Наведені складники моделей земельного ринку в Польщі та Угорщині, на наш погляд, прийнятні для України і загалом кореспондуються з державною політикою щодо реформування земельних відносин. З тією відмінністю, що активні кроки на шляху відкриття вільного ринку землі Україна тільки почала робити і питання умов його існування перебуває на етапі формування з огляду на вдосконалення законодавчої бази, конкретизацію та узгодження компетенції державних органів,

прозорість проведення земельних правочинів, запровадження соціальних амортизаторів та антикорупційних запобіжників.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. URL: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911070464> (дата звернення 27.02.2021).
2. Конституція Польської Республіки в редакції 1997 року. URL: [https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/low/pol\\_constitut.html](https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/low/pol_constitut.html) (дата звернення 27.02.2021).
3. Дубас А. Особливості земельної реформи в зарубіжних країнах. *Економіка та держава*. 2008. № 10. С. 45–47.
4. Апостол М. Шпаргалка для реформаторів: як не проґавити цивілізований ринок землі. URL: <http://gropolit.com/blog/223-shpargalka-dlya-reformatoriv-yak-ne-progaviti-tsvivilizovaniy-rinok-zemli> (дата звернення 28.02.2021).
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення 05.02.2021).
6. Мороз Г. Регулювання ринку земель в Україні та Польщі. URL: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/regulovanja-rynku-zemel-v-ukraini-ta-polszczi/> (дата звернення 28.02.2021).
7. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.02.2021).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.02.2021).
9. Шульга О. Специфіка і закономірності трансформації аграрних відносин в країнах Центрально-Східної Європи. *Економічний вісник університету*. 2018. № 36/1. С. 175–187.
10. Черкашина Т.С. Угорська модель формування ринку землі та можливості її застосування в Україні. *Підприємництво в аграрній сфері: глобальні виклики та ефективний менеджмент* : матеріали І міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 12–13 лют. 2020 р. Запоріжжя, 2020. С. 476–479.

## ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19: ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ

### FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE HUMANITARIAN POLICY IN THE HEALTHCARE SYSTEM DURING THE COVID-19 PANDEMIC: FEATURES OF FOREIGN AFFAIRS

Як сама пандемія COVID-19, так і заходи реагування з боку органів державної влади призвели до серйозних наслідків щодо реалізації основних свобод і прав людини і для функціонування демократичних інститутів та процедур у країнах Європейського Союзу. У статті розглянуто, як пандемія вплинула на демократичні інститути, засновані на верховенстві права і принципі участі, а також на конкретні права людини і громадянське суспільство. Парламенти держав-учасників ЄС по-різному реагували на виклики, пов'язані з пандемією COVID-19, і проводили коригування своєї діяльності за допомогою конкретних заходів, а також деяких унікальних підходів для вирішення проблем.

Національні парламенти ЄС, як правило, прагнули підтримувати своє нормальне функціонування, завдяки цьому з'явилися різні приклади позитивної практики і були зроблені висновки, які можуть бути використані парламентами інших країн і дати новий імпульс міжпарламентському співробітництву. При цьому варто зазначити, що пандемія торкнулася і роботи Європейського парламенту, який вжив низку заходів, щоб адаптуватися до ситуації і забезпечити продовження свого функціонування. Криза серйозно вплинула на роботу національних парламентів, вони значною мірою виявилися не здатні продовжувати свою нормальну роботу.

Незважаючи на те, що кінцеві результати цих кроків були різними, використані рішення вказують, з одного боку, на здатність парламентів реагувати на надзвичайну ситуацію і справлятися з нею, а з іншого – на те, як ця ситуація вплинула на нормальну роботу парламентів. Ці рішення, хоча і процедурні за своїм характером, виявилися важливими і необхідними для того, щоб змінити звичайний порядок роботи парламентів, що дало змогу вжити і деякі інші важливі заходи. Здебільшого цей підхід, як здається, спрямований на зниження потенційного ризику для здоров'я тих парламентарів, від яких їх парламентська робота вимагає фізичної присутності; зазвичай він супроводжувався додатковими заходами для парламентарів і співробітників апарату, стосувався соціального дистанціювання, а також процедур голосування. У зв'язку з цим пандемія стала серйозним викликом для представницької демократії в державах ЄС, оскільки вона привела до зупинки або згорання значної частини законодавчих процесів, парламентського нагляду та контролю, а також нормального представлення інтересів виборців, які не пов'язані безпосередньо з поточною кризовою ситуацією.

**Ключові слова:** формування та реалізація, механізми, система охорони здоров'я, взаємодія, державна політика, закордонний досвід, органи державної влади, трансформація, соціально-гуманітарні чинники.

Both the COVID-19 pandemic and public response have had serious implications for the realization of fundamental freedoms and human rights and for the functioning of democratic institutions and procedures in the European Union. The article examines how the pandemic has affected democratic institutions based on the rule of law and the principle of participation, as well as specific human rights and civil society. The parliaments of the EU member states responded differently to the challenges posed by the COVID-19 pandemic and adjusted their activities through concrete measures, as well as some unique approaches to solving problems.

EU national parliaments have generally sought to maintain their proper functioning, leading to various examples of good practice and conclusions that can be used by parliaments of other countries to give new impetus to inter-parliamentary cooperation. It should be noted that the pandemic also affected the work of the European Parliament, which took a number of measures to adapt to the situation and ensure the continuation of its functioning. The crisis has seriously affected the work of national parliaments, they have largely been unable to continue their normal work.

Although the end results of these steps were different, the decisions used indicate, on the one hand, the ability of parliaments to respond to and cope with an emergency and, on the other hand, how this situation affected the normal functioning of parliaments. These decisions, although procedural in nature, proved important and necessary in order to change the normal order of parliaments, which allowed some other important measures to be taken.

In most cases, this approach seems to aim to reduce the potential health risk of those parliamentarians from whom their parliamentary work requires physical presence; it was usually accompanied by additional measures for parliamentarians and staff, concerning social distancing and voting procedures. In this regard, the pandemic has become a serious challenge to representative democracy in the EU, as it has led to the suspension or curtailment of much of the legislative process, parliamentary oversight and scrutiny, and the normal representation of voters not directly related to the current crisis situation.

**Key words:** formation and implementation, mechanisms, health care system, interaction, public policy, foreign experience, public authorities, transformation, socio-humanitarian factors.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.9>

**Чорний О.В.**

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

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах пандемії більшість держав вдалися до запровадження надзвичайного

стану або інших надзвичайних заходів, якими виправдовувалося використання швидких або спрощених процедур із метою створити пра-

вову основу для екстрених заходів із захисту громадського здоров'я та подолання наслідків пандемії для всіх сегментів суспільства [9]. Роль громадянського суспільства, визнана головною в зобов'язаннях ЄС, залишається такою і в період кризи та надзвичайних ситуацій.

Під час пандемії правозахисники підвищували обізнаність суспільства про становище в галузі прав людини, виступали проти репресій і переслідувань щодо активістів та осіб, які повідомляють про зловживання, а також вказували на недоліки в реагуванні держави на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я, тим самим підвищували забезпечення підзвітності в разі порушень і зловживань. Експерти визначили винятково важливу роль організацій громадянського суспільства в реагуванні на кризу, в тому числі в частині надання підтримки слабким групам населення та сприяння доступу до громадської охорони здоров'я.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз зазначеного фактора, заснований на фактологічних даних, вкрай важливий для поширення ефективності реагування на пандемію, а також для забезпечення підготовленості і розробки планів реагування в інших контекстах і на випадок майбутніх надзвичайних ситуацій у галузі охорони здоров'я. У зв'язку з цим до роботи відповідних парламентських комітетів у рамках загального процесу прийняття рішень варто залучати експертів і групи громадянського суспільства, а також надавати цим суб'єктам змогу брати участь в оцінці впливу на законодавчі акти [7].

Держави мають утримуватися від розгляду законопроектів, які не мають екстремальних потреб, у період неповного функціонування парламентів і обмеження визначених цивільних і політичних прав, особливо законопроектів, здатних вплинути на реалізацію основних свобод і прав людини. Рекомендується максимально можливою мірою забезпечити проведення інклюзивних громадських слухань та консультацій, у тому числі з використанням онлайн-платформ та забезпечити наявність у відповідних законодавчих актах гарантій функціонування демократичних інститутів.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Обставини, що виникли в результаті пандемії, безумовно, виправдовують використання прискорених механізмів, до яких вдалися в більшості держав. Як правило, такі процедури дають змогу пропускати ті чи інші елементи нормального законодавчого процесу, проте загалом цей процес має підкорятися принципам прозорості, інклюзивності та підзвітності, щоб була забезпечена легітимність і доступність законів і їхня відповідність

стандартам прав людини та верховенства права [5]. У деяких випадках, коли в національному законодавстві були передбачені гарантії захисту або умови для використання прискореного порядку прийняття законів, надзвичайні заходи вживалися державами в порушення цих положень.

За наявними даними, значне число держав не долучало експертів, представників громадянського суспільства або громадськість загалом до участі в процесі прийняття законів та інших рішень у рамках реагування на надзвичайну ситуацію. Як сама пандемія коронавірусу, так і прямиий результат реагування на неї у формі надзвичайних заходів або їх наслідків для суспільства і економіки погіршили нерівність і загострили відмінності між групами суспільств. Якщо через термінові вимоги у сфері охорони здоров'я або з інших законних причин неможливо провести аналіз впливу надзвичайних законодавчих заходів до їх прийняття, важливо постфактум провести аналіз впливу цих заходів на уразливі групи.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні державної гуманітарної політики щодо забезпечення ефективного функціонування системи охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 в європейських країнах.

**Виклад основного матеріалу.** Під час пандемії COVID-19 численні організації і активісти продовжували активно працювати для заохочення прав людини, привертаючи увагу до важливих питань, що зачіпають громадські інтереси. Крім цього, в багатьох державах люди різних професій взяли на себе роль громадських інформаторів, розкриваючи інформацію про порушення прав людини, неналежне використання державних ресурсів або інших проявів корупції в процесі реагування уряду на пандемію.

Правозахисниками вважаються і національні правозахисні інституції, які відіграють дуже важливу роль у просуванні і захисті прав людини. Вони можуть виступати сполучною ланкою між громадянським суспільством і державою, поєднуючи обов'язки держави з правами її громадян. Під час пандемії правозахисники підвищували обізнаність суспільства про становище в галузі прав людини, виступали проти репресій щодо активістів, вказували на недоліки в реагуванні держави на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я [3].

Дуже важливу роль у тому, щоб вимагати звіту в уряді, що необхідно для демократії і демократичного правління, відіграють національні правозахисні інституції як незалежні органи, створені відповідно до закону з метою захисту і заохочення прав людини, а також

правозахисники, незалежно від їх спеціалізації. Аналогічну роль у реагуванні на надзвичайні обставини, пов'язані з пандемією, відіграють і національні правозахисні інститути. Крім цього, вони надали багато рекомендацій для урядів, в яких наголошувалося на необхідності дотримуватися стандартів у галузі прав людини і захищати вразливі групи населення під час пандемії COVID-19.

Надзвичайні заходи з боротьби з пандемією COVID-19 істотно вплинули на змогу національних правозахисних інститутів здійснювати свій мандат, зберігаючи при цьому свою незалежність. Повідомлялося, зокрема, про факти використання обмежень, введених у рамках протидії поширенню коронавірусу, в тому числі обмежень свободи пересування в рамках карантину, задля придушення критики уряду і переслідування активістів, які вказували на поганий стан державних карантинних центрів або вимог прийняття відповідних соціальних програм і виділення фінансової допомоги тим особам, яких криза торкнулася з екологічного напрямку [1]. Стосовно деяких журналістів були порушені кримінальні справи за висвітлення пандемії, в тому числі за їх публікації в соціальних мережах.

Особливі занепокоєння викликали повідомлення про переслідування журналістів, що розповідали про недоліки в роботі державної системи охорони здоров'я, наприклад, про відсутність коштів індивідуального захисту або невідповідності установ охорони здоров'я. Було зазначено чимало випадків затримання громадських інформаторів і активістів або порушення кримінальних справ щодо цих осіб у результаті неналежного застосування недавно прийнятих надзвичайних законів або чинного законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність за поширення недостовірної інформації під час надзвичайного стану.

З посиланням на ці закони порушувалися кримінальні справи проти активістів, що повідомляли, часто в соціальних мережах, про суспільну стурбованість у зв'язку з неналежними карантинними заходами в деяких установах охорони здоров'я або ж викривали в соціальних мережах випадки корупції та неефективного розпорядження державними ресурсами під час боротьби з пандемією [10]. У деяких державах заарештовували і звинувачували в поширенні так званих фейкових новин про пандемію тих, хто висловлював сумніви в достовірності офіційної статистики про кількість хворих і померлих від COVID-19.

Було отримано повідомлення, що викликали занепокоєність, про допити і залякування лікарів та інших медичних працівників

після їхніх висловлювань у соціальних мережах про важкі ситуації в медичних закладах. Медичними працівникам надавалася інформація ЗМІ про проблеми, що існують у системі охорони здоров'я в умовах пандемії. У низці випадків їм забороняли висловлюватися публічно, в тому числі погрожували дисциплінарними заходами [8]. Неодноразово повідомлялося про те, що медичні сестри та інші співробітники медичних або соціальних установ скаржилися на недостатнє забезпечення засобами індивідуального захисту, неефективність процедур або відсутність необхідного обладнання. Часто відповіддю на таку критику були догани від адміністрації установи або навіть органів влади.

Було також зазначено значне погіршення положення правозахисників, які перебувають під вартою або в інших установах закритого типу. При тому, що деякі ув'язнені були випущені на свободу в рамках заходів боротьби з поширенням COVID-19 в тюрмах багато правозахисників і політв'язнів залишилися ув'язнені [6]. Організації громадянського суспільства і міжнародні організації закликали звільнити активістів із місць позбавлення волі, де їх здоров'ю загрожувала серйозна небезпека через підвищений ризик зараження інфекційними захворюваннями, включаючи COVID-19.

Надмірне застосування надзвичайного законодавства або надмірно суворі надзвичайні закони, введені в дію в різних державах, цілком ймовірно, негативно позначилися на реалізації свободи вираження думки і свободи засобів масової інформації і могли перешкодити доступу до інформації, що становить інтерес для суспільства. Необхідно забезпечити проведення швидкого, ретельного та ефективного розслідування нападів на правозахисників і погроз на їхню адресу, в тому числі щодо журналістів і осіб, які повідомляють про зловживання та прийняття належних заходів за результатами такого розслідування.

Варто проводити невідкладне, незалежне, неупереджене та ефективне розслідування за всіма повідомленнями про факти адміністративного і судового тиску на правозахисників, у тому числі на журналістів і осіб, які повідомляють про зловживання [4]. Рекомендується публічно засудити напади на правозахисників і погрози на їхню адресу, в тому числі щодо журналістів і осіб, які повідомляють про зловживання, та вжити заходів із підвищення інформованості населення про позитивну роль громадянського суспільства в умовах пандемії. Необхідно визнати головну роль громадянського суспільства в підвищенні інформованості, забезпеченні підзвітності

та заохоченні поваги прав людини, основних свобод, демократії і верховенства права, особливо під час кризи.

**Висновки.** Рекомендується виділяти організаціям громадянського суспільства, особливо невеликим організаціям, які працюють на низовому рівні, необхідне державне фінансування і забезпечити їм доступ до фінансових та інших ресурсів під час пандемії. Варто забезпечити ефективну участь громадянського суспільства і в процесах прийняття рішень із питань реагування держави на пандемію COVID-19 [2]. Також необхідно покращувати співпрацю і комунікацію в процесі розробки та реалізації заходів із боротьби з пандемією COVID-19, варто на регулярній основі інформувати громадськість про хід виконання рекомендацій.

Треба забезпечити захист журналістів і осіб, які повідомляють про зловживання, від переслідувань і будь-яких інших видів адміністративного і судового тиску, в тому числі і надмірного застосування законодавчих та інших заходів, вжитих у відповідь на пандемію COVID-19. Необхідно забезпечити регулярний доступ в Інтернеті до суспільно значущої інформації, в тому числі тієї, що стосується пандемії COVID-19 і вжитих державою заходів щодо боротьби з кризою, і надавати інформацію такого роду організаціям громадянського суспільства на їх запит.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Батиргареєва В.С. Основні напрями протидії поширенню дезінформації (на прикладі панде-

мії COVID-19). *Інформація і право*. 2020. № 2 (33). С. 121–131.

2. Бернс Л. Інновації у сфері охорони здоров'я URL: <http://www.management.com.ua/interview/int021.html> (дата звернення: 12.02.2021).

3. Блінов А. Вірус рецесії: чим обернеться епідемія COVID-19 і хто постраждає найбільше. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/03/18/pogljad/ekonomika/virus-recesiyi-chymobnertsya-epidemiya-covid-19-xto-postrazhdaye-najbilshе> (дата звернення: 22.01.2021).

4. Бугайчук К.Л. Питання вдосконалення положень чинного законодавства України щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 147–155. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.20>.

5. Бутник О.О., Немирівська О.Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 142–148.

6. В Facebook придумали новий спосіб боротьби з фейками о коронавірусе. URL: <https://tech.liga.net/technology/novosti/v-facebook-pridumali-novyy-sposob-borby-s-feykami-o-korona-virusе> (дата звернення: 19.02.2021).

7. Великодна М.С. Моделі і методи надання психологічної допомоги під час пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Психологічний часопис*. 2020. Т. 6. Вип. 4. С. 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4.

8. Gao J., Zheng P., Jia Y., Chen H., Mao Y., Chen S., Dai J. Mental health problems and social media exposure during COVID-19 outbreak. *Plos one*. 2020. Vol. 15, No. 4. P. 23–24.

9. González-Padilla D.A., Tortolero-Blanco L. Social media influence in the COVID-19 Pandemic. *International braz jurolog*. 2020. Vol. 46. P. 120–124.

10. Human rights and global health: a research program / Thomas W. Pogge. *Metaphilosophy*. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9973.2005.00362.x> (дата звернення: 27.02.2021).

## СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

### МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

### MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT OF POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

У статті проаналізовано основні підходи до визначення поняття «державна служба» та з'ясовано, що під державною службою варто розуміти одну з форм організації діяльності державного апарату, яка провадиться з метою ефективної і безперервної реалізації завдань та функцій держави задля забезпечення потреб населення країни і покликана захистити основні права та свободи громадян через послідовний та сталий розвиток, а також належне виконання повноважень державних службовців відповідно до обійманих ними посад. Окреслено основні завдання та функції держави. Виявлено, що, незважаючи на проведення численних заходів, нині головними проблемами в системі державної служби України залишаються такі: відсутнє чітке законодавче розмежування адміністративних та політичних функцій у державному управлінні; низький рівень прозорості в діяльності державних службовців та недостатня ефективність контролінгу їхньої діяльності; недостатній рівень якості надання державно-управлінських функцій службовим апаратом; недосконалий механізм відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання представників державної служби; конфлікт інтересів державної служби з огляду на нерозмежованість держави та приватного сектора та ін. Виявлено, що для того, щоб адаптувати державну службу в Україні до стандартів Європейського Союзу, необхідно забезпечити реалізацію таких пріоритетних напрямів: вдосконалити правові засади функціонування державної служби; реформувати систему оплати праці державних службовців; встановити порядок надання послуг державного рівня та вдосконалити нормативне регулювання вимог щодо професійно-етичної підготовки державних службовців; вдосконалити та підвищити ефективність управління державною службою; забезпечити професіоналізацію державної служби (для цього необхідні такі кроки: 1) реалізація чесного та справедливого конкурсного відбору на державну службу; 2) унеможливлення випадків звільнення державних службовців із суб'єктивних політичних причин; 3) запровадження обов'язкового регулярного підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема в питаннях аналізу та модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції).

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, Європейський Союз, євроінтеграція, модернізація державної служби.

The article analyzes the main approaches to the definition of "civil service" and clarifies that the civil service should be understood as one of the forms of organization of the state apparatus, which is carried out in order to effectively and continuously implement the tasks and functions of the state, to protect the fundamental rights and freedoms of citizens through consistent and sustainable development, as well as the proper exercise of the powers of civil servants in accordance with their position. The main tasks and functions of the state are outlined. It was found that despite the implementation of numerous measures, today the main problems in the civil service of Ukraine remain the following: there is no clear legislative separation of administrative and political functions in public administration; low level of transparency in the activities of civil servants and insufficient efficiency of controlling their activities; insufficient level of quality of providing public administration functions by the official staff; imperfect mechanism for selection, appointment and career advancement of civil servants; conflict of interests of the civil service given the indefinite nature of the state and the private sector, etc. It was revealed that in order to adapt the civil service in Ukraine to the standards of the European Union, it is necessary to ensure the implementation of the following priority areas: to improve the legal framework for the functioning of the civil service; to reform the system of remuneration of civil servants; to establish the procedure for providing state-level services and to improve the normative regulation of requirements for professional and ethical training of civil servants; to improve and increase the efficiency of civil service management; to ensure the professionalization of the civil service; the following steps are required for this: 1) implementation of fair and equitable competitive selection for the civil service; 2) prevention of cases of dismissal of civil servants for subjective political reasons; 3) introduction of obligatory regular professional development of civil servants, in particular in the issues of analysis and modernization of public administration in the context of European integration).

**Key words:** public administration, civil service, European Union, European integration, modernization of the civil service.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.22.10>

#### Сопілка А.В.

аспірант кафедри політичних наук факультету політології та права Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, начальник відділу управління проектами Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Одним із найзначніших викликів, котрі нині постають перед соціумом, є потреба розвивати й підтримувати довіру населення до влади. Таким чином, саме органи державної

влади України мають формувати життєздатний соціум, в якому якість, прибутковість та системність громадянських послуг вдало підтримують економічний розвиток та соціальну справедливість. Діяльність структури державного

управління гарантує буття держави, зростання національної економіки і втілення прав та свобод громадян відповідно до Основного закону. Невід'ємним елементом державного управління, що орієнтоване на забезпечення запитів соціуму, гарантування захищеності головних прав і свобод особи та громадянина, системного і стабільного зростання держави і послідовної інтеграції її до європейського суспільства, є державна служба.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню окремих аспектів цієї проблематики увагу присвятили такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Є. Грайнер, С. Дубенко, Л. Корнута, А. Сіцінський та ін. При цьому виокремлення актуальних проблем у сфері функціонування державної служби та пошук шляхів її удосконалення є вкрай актуальними на цьому етапі розвитку нашої держави.

**Мета статті** – запропонувати шляхи модернізації державної служби в контексті реалізації політики у сфері європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до чинного законодавства України (зокрема, згідно з такими нормативно-правовими актами, як Конституція України, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Закон України «Про державну службу»), «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, тобто право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір» [4; 5; 7]. Через велику кількість намагань визначити суть змісту терміна «державна служба» назване поняття стали використовувати в широкому та вузькому значенні. Зокрема, в широкому значенні державну службу розуміють як «виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях» [10]. У вузькому розумінні терміна державну службу визначають як «виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах» [3, с. 11]. З огляду на зазначене вище, потрібно наголосити, що термін «державна служба» в широкому значенні є тотожним терміну «професійна служба», суть якої – формування та здійснення державної служби (іншими словами, державної служби у вузькому значенні) та служби в інституціях недержавного характеру.

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «державна служба», крім того, можна визначити як: – «сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складової частини;

– діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління й регулювання;

– публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів» [1, с. 281–282].

Таким чином, підсумовуючи розглянуті визначення, можна зробити висновок, що під державною службою варто розуміти одну з форм організації діяльності державного апарату, яка провадиться з метою ефективної та безперервної реалізації завдань та функцій держави задля забезпечення потреб населення країни та покликана захистити основні права та свободи громадян через послідовний та сталий розвиток, а також належне виконання повноважень державних службовців відповідно до обійманих ними посад. Тобто «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [4].



Відповідно до Угоди про асоціацію з Євросоюзом, яку укладено 27 червня та ухвалено 16 вересня 2014 року, визначається здійснення глобальних інституціональних і структурних реформ із додержанням визначених термінів. Результативна і вчасна реалізація взятих на себе зобов'язань вимагає належної діяльності органів державної влади, що визначає передусім існування фахових державних службовців. Щоб реформувати державну службу, ухвалили низку нормативно-правових актів, серед них – Концепція адміністративної реформи в Україні, Стратегія реформування системи державної служби в Україні, Концепція розвитку законодавства щодо державної служби, Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Євросоюзу.

Згідно з Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Євросоюзу, «державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток держави» [9]. Також у Концепції підкреслюється, що «у зв'язку зі здійсненням комплексу системних перетворень та створенням реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення» [9].

В Україні сформовано Центр адаптації державної служби до стандартів Євросоюзу. Мета функціонування цього державного закладу – це «поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, вдосконалення механізму координації інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації роботи з ефективного використання в Україні інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEX, SIGMA, підвищення професійного рівня державних службовців та поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції» [8].

При цьому, незважаючи на проведення численних заходів, нині головними проблемами в системі державної служби України залишаються такі:

- відсутнє чітке законодавче розмежування адміністративних та політичних функцій у державному управлінні;

- низький рівень прозорості в діяльності державних службовців та недостатня ефективність контролінгу їхньої діяльності;

- недостатній рівень якості надання державно-управлінських функцій службовим апаратом;

- недосконалий механізм відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання представників державної служби;

- конфлікт інтересів державної служби з огляду на нерозмежованість держави і приватного сектора та ін.

В європейських державах, щоб терміново розв'язати цю проблематику в структурах державного управління, здійснено ефективні пошуки інструментів задля їх покращення. Дієвим пошуком виявилось переймання технології введення процесу управління якістю в державну службу, в результаті чого прогнозувалося зростання дієвості як власне самої державної служби, так і органів державної влади і місцевого самоврядування загалом. Норми європейської якості доволі вдало втілювалися в державну службу країн, що є членами Європейського Союзу, і через певний час виявилися базисом зростання її дієвості.

В Євросоюзі весь час особливо акцентували й акцентують на інституційному зростанні. З метою дієвого та демократичного управління державною службою важливу роль відіграють інституції, тому що саме завдяки їм гарантується реалізація європейських надбань, інституційна здатність держави є головним фактором конкурентоздатності, а стан розвитку інституцій визнається як основа для будь-якого зростання.

Загальновідомо, що ослабленість інституцій, брак нагляду й відповідного контролювання зумовлюють стримування процесів євроінтеграції. З огляду на це в Європейському Союзі присутнє стабільне зростання співробітництва у сфері державного управління, зокрема, обмін досвідом, пошуки новітніх процедур та інструментів державного управління, поширюється управлінський досвід, напрацьовуються норми державного управління та державної служби. Євроінтеграція диктує публічному службовцеві поведінку щодо здійснення власних службових зобов'язань. Закони Європейського Союзу весь час мають вплив на національні системи державної служби та національне законодавство щодо державної служби, попри те, що це питання – право національних урядів.

Для того, щоб адаптувати державну службу в Україні до стандартів Європейського Союзу, необхідно забезпечити реалізацію таких пріоритетних напрямів:

- вдосконалити правові засади функціонування державної служби;

- реформувати систему оплати праці державних службовців;

– встановити порядок надання послуг державного рівня та вдосконалити нормативне регулювання вимог щодо професійно-етичної підготовки державних службовців;

– вдосконалити та підвищити ефективність управління державною службою;

– забезпечити професіоналізацію державної служби. Для цього необхідні:

1) реалізація чесного та справедливого конкурсного відбору на державну службу;

2) унеможливлення випадків звільнення державних службовців за суб'єктивними політичними причинами;

3) запровадження обов'язкового регулярного підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема в питаннях аналізу та модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції.

Варто зазначити, що до нагальних проблем у державній службі, котрі потрібно розв'язати, належать питання високоякісної підготовки держслужбовців. Через це стратегічна мета національної кадрової політики – це утворення освітньо-фахового потенціалу, в тому числі через таку кадрову технологію, якою є підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, що матиме позитивний вплив на гарантування результативного функціонування держави. Значним чином вирішення названих проблем залежить від вивчення і втілення європейських практик.

Варто зауважити, що з огляду на «особливості підготовки та розвитку державних службовців в окремих зарубіжних країнах, цікавими для України є дослідження й аналіз професійного навчання державних службовців у країнах Східної Європи, досвід яких може бути ефективно адаптований до традицій державної служби України. Науковці вважають, що для України не лише спорідненою, а й перспективною для імплементації є загальна, континентальна романо-германська модель державної служби» [2, с. 60]. Зокрема, до неї належать такі держави, як Франція та Польща. З огляду на це, потрібне дослідження наявних у цих державах зразків підготовки державних службовців на предмет виділення і пристосування до національних обставин позитивного досвіду.

Французька система державної служби є системою кар'єрного росту. Для державної цивільної служби організовано неспеціалізовані школи й регіональні інститути адміністрацій, спеціалізовані школи в різного роду адміністративних галузях. Окрім адміністративних шкіл, у Франції є департаменти щодо питань навчання в межах державних адміністрацій, які гарантують покращення кваліфікації. Первинна підготовка важлива для найвищого рангу дер-

жавних службовців та керівників середнього корпусу. Зараховують до школи шляхом складання конкурсних іспитів. Студенти, котрі гарно склали вступні іспити, зараховуються до школи як державні службовці. Впродовж навчання студенти отримують заробітну плату. Складання іспиту після закінчення навчання гарантує довготермінове знаходження на державній службі. Що стосується головних видів підвищення кваліфікації державних службовців у Франції, то автори виокремлюють такі: «1) заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають; 2) заходи підготовки до конкурсів, що організуються для державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу; 3) відпустки для підготовки» [6, с. 83].

Таким чином, процес підготовки державних службовців у Франції зараховують до систем закритого виду. Вона має свої негативні та позитивні моменти. До плюсів можна зарахувати, зокрема, абсолютне усвідомлення завдань державної служби, фаховий кадровий потенціал, цілісність і дієвість. Однак існують і вади: невисокий ступінь мобільності подібної системи, пристосування до передових змін. Ми вважаємо, що дослідження французької системи освітньо-фахової підготовки управлінського персоналу демонструє, що прогресивні кадрові технології Україна може перейняти, враховуючи національний характер, у тому числі, зберігаючи національну ідентичність країни. Зокрема, стосовно національних ознак ми вважаємо, що позитивне значення мали б пристосування до українського сьогодення практики формування децентралізованої системи освітньо-фахової підготовки державних службовців та високоякісний менеджмент людського потенціалу. А ось притаманну французькій системі підготовки державних службовців концепцію до зменшення ступеня комунікабельності й основних соціальних напрямів варто скоротити.

Ще один приклад, що підтверджує принцип щодо неможливості беззастережного впровадження певних зразків держслужби в нашій державі, – це система підготовки державних службовців у Польщі, адже в цій країні «характерним є створення державно-освітніх програм для державних службовців вищих і нижчих категорій, тобто певна диференціація та спеціалізація. Зокрема, певна програма щодо політичних посад» [2, с. 61]. Однак наці-

ональні виконавці реформ ставлять собі за мету якнайбільше виведення за рамки організації державних службовців політичних посад. Натомість здається, що деякі концепції подібного зразка підготовки державних службовців будуть вдалим в кадровій технології України. Зокрема, з огляду на існування трьох категорій державних службовців (А, Б та В), доречною стане рекомендація стосовно збільшення складності механізму проходження підготовки та підвищення кваліфікації згідно з підвищенням категорії, де перебуває державний службовець. Таку рекомендацію можна аргументувати вищим ступенем відповідальності за ухвалення управлінських рішень державними службовцями вищих категорій.

З огляду на зауважене модернізація державної служби має бути сукупністю зрозумілих випробуваних, цілісних та поступових діянь, що передбачають: розбірливе додержання окреслених концептуальних і стратегічних принципів модернізації; на рівні законодавства фіксування й гарантування впровадження головних засад; моніторинг нормативно-правових актів, щоб встановити й ліквідувати колізії; формування з опорою на національний та іноземний досвід найпродуктивнішого зразка модернізації державної служби; напрацювання зрозумілої, уніфікованої системи інститутів державної служби; більш поступове встановлення обсягів та рамок кваліфікації державних службовців; формування дієвих, а не декларативних процедур прозорості і відкритості державної служби; напрацювання обґрунтованої та здійснюваної стратегії та концепції модернізації системи.

**Висновки.** Таким чином, відповідно до Угоди про партнерство та співпрацю між Україною і європейськими співтовариствами та їхніми країнами членами від 14 червня 1994 року, було покладено початок процесу пристосування національних законів до стандартів Європейського Союзу. Щодо зазначеного питання було ухвалено низку нормативно-правових актів як у вигляді міжнародних угод, так і внутрішньодержавного законодавства. Наступна модернізація державної служби мала на меті перетворення поняття й культури держслужби, методологічним інструментом модернізації стала ідея держави, націленої на споживача послуг. Через це зростання продуктивності державної служби має на меті перехід до її орієнтованості на клієнтів, іншими словами, до такої системи, що націлена не на управління суспільним зростанням із позиції патерналізму, а на взаємодію з громадськістю

на засадах установ із надання послуг. Різного роду моделі модернізації державної служби в обставинах глобалізації не визначають механічного дублювання практики модернізації держав Європи в Україні. В цьому випадку важливе значення мають внутрішні ресурси державної служби, що модернізується. Попри існування різного роду варіантів модернізації державної служби, однаковим для них є залучення до процесів модернізації державної служби, на котрі мають вплив національні цінності, корисні інструкції, менталітет, а з іншого боку, вони – перешкода для прогресу. Успішному втіленню механізмів модернізації державної служби слугуватиме гарантування соціального спрямування в роботі установ державної служби, що в автоматичному режимі визначає зростання гуманізації належного законодавства.

Встановлено можливість зростання фахового, освітньо-підготовчого й мотиваційного напрямів організації кадрової політики в галузі державної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 53–55.
2. Грайнер Є.В. Реформування державної служби в Україні: питання вибору дієвої моделі. *Новітні стратегії реформування державної служби* : матеріали круглого столу, 5 грудня 2014 р. Київ : Ліра-К. С. 60–63.
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : ІнЮре, 1999. 270 с.
4. Про державну службу : Закон України № 3723 від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Конституція України. *ВВР України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Корнута Л.М. Європейський досвід підготовки державних службовців для України: концепції та форми. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/2. С. 81–86.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973 р. № 995-043. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
8. Питання центру сприяння інституційному розвитку державної служби : Постанова Кабінету Міністрів від 4 червня 2008 р. № 528. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>
9. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
10. Сіцінський А.С. Державна служба і державна бюрократія. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.

## СЕКЦІЯ 4

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

#### ЕКОНОМІЧНІ ЗАГРОЗИ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ

#### ECONOMIC THREATS USING THE EXAMPLE OF THE POLISH ECONOMY

Нині економіка держави здобуває нові особливості, які створюють певні загрози. В основному це стосується проблем, викликаних взаємозалежністю національних економік, прогресивною глобальною конкуренцією, виключенням економічних процесів із-під контролю держави, структурною залежністю національних економік від міжнародних систем та міжнародних формальних і правових рішень, значним збільшенням числа і сили недержавних суб'єктів, тобто транснаціональних корпорацій, діяльність яких ігнорує закони окремих країн, інституціоналізацією економічного життя і віртуалізацією грошей і фінансових операцій.

У міжнародному плані сучасна архітектура безпеки додатково ускладнюється не тільки міждержавним, але насамперед транскордонним характером загроз, які стосовно сфери економічної діяльності виникають у результаті впливу ринків капіталу, використанням спекулятивного капіталу і діяльністю транснаціональних корпорацій.

Нині в умовах глобалізації, транснаціональних корпорацій, виникнення глобальних фінансових криз і виснаження природних ресурсів і енергії набувають дедалі більшого значення. Така переорієнтація, безсумнівно, посилює категорію економічної безпеки.

Економічна безпека – це здатність економічної системи держави (групи держав) використовувати внутрішні чинники розвитку і міжнародну економічну взаємозалежність, яка гарантує її безперешкодний розвиток.

Польща – рідкісний приклад європейської країни, якій вдалося зберігати порівняно стабільне економічне зростання протягом майже 30 років, навіть у періоді світової фінансової кризи 2007–2009 рр. та боргової кризи в ЄС. Попередні прогнози дають змогу припустити, що тривала екстернальна криза, викликана пандемією коронавірусу, Польща подолає швидше, ніж більшість інших країн Євросоюзу. Феномен слабкої сприйнятливості Польщі до кризових явищ зумовлений довгостроковими наслідками постсоціалістичних перетворень, деякими об'єктивними характеристиками економіко-географічного розташування країни, а також специфікою економічної ситуації, що склалася після її вступу в ЄС у 2004 р.

**Ключові слова:** економічна безпека, загрози, глобалізація, економіка, національна безпека, економічні ризики.

Currently, the state's economy is acquiring new features that create certain threats. This mainly concerns problems caused by: interdependence of national economies, progressive global competition, exclusion of economic processes from the state control, structural dependence of national economies on international systems and international formal and legal decisions, a significant increase in the number and strength of non-state subjects, namely transnational corporations, whose activities ignore the laws of particular countries, the institutionalization of economic life and the virtualization of money and financial transactions.

Internationally, the modern security architecture is further complicated not only by the interstate but, above all, the cross-border nature of threats to economic activity arising from the influence of capital markets, the use of speculative capital and the activities of transnational corporations.

Today, in the face of globalization, transnational corporations, the emergence of global financial crises and the depletion of natural resources and energy are becoming increasingly important meaning. Such a reorientation undoubtedly strengthens the category of economic security. Economic security is the ability of the state economic system (group of states) to use internal factors of development and international economic interdependence, which guarantees its smooth development.

Poland is a rare example of a European country that has managed to maintain relatively stable economic growth for almost 30 years, even during the global financial crisis of 2007–2009 and the debt crisis in the EU. Preliminary forecasts suggest that a prolonged external crisis caused by the corona virus pandemic, Poland will overcome faster than most of other EU countries. The phenomenon of weak sensitivity of Poland to the crisis is due to the long-term consequences of post-socialist transformations, some objective characteristics of the economic and geographical situation of the country, as well as the specifics of the economic situation after its accession to the EU in 2004.

**Keywords:** economic security, threats, globalization, economy, national security, economic risks.

УДК 338.1:339.97  
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.11>

**Гнатенко В.С.**

к. екон. наук,  
науковий співробітник  
Науково-практичний медичний  
реабілітаційно-діагностичний центр  
Міністерства охорони здоров'я України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Для Польщі загрози безпеки економічного характеру пов'язані з глобалізацією, яка виражається в зростанні міжнародної співпраці, що призводить до посилення соціальної нерівності та нерівності доходів. Особливе значення має високий рівень як

державної, так і приватної зовнішньої заборгованості, який наражає економіку країни на підвищений ризик економічної кризи.

Загрози економічній безпеці Польщі також є наслідком міжнародних економічних відносин, які, крім переваг міжнародного поділу праці та міжнародної економічної торгівлі, також

створюють зовнішній потенціал для економічних загроз. Це можна визначити на різних рівнях, а також у різних суб'єктивних і об'єктивних системах. Найбільш загальним сигналом появи джерел загроз економічній безпеці Польщі є дисбаланс (дефіцит) в економічному обміні із зарубіжними країнами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Витоки успіху польської економіки розглядалися в різних дослідженнях, у тому числі в роботах авторів економічних перетворень кінця 1980-х – початку 1990-х рр. – професора С. Гомулки [1], архітектора реформ Л. Бальцеровича [2], а також економіста Світового банку польського походження М. Пентковського [3] та ін. Окремі праці присвячені виявленню конкурентних переваг Польщі порівняно з іншими країнами Центральної і Східної Європи [4–6]. Оцінки результатів соціально-економічних перетворень і ключових факторів розвитку польської економіки на сучасному етапі в контексті, який стоїть перед країною виклику конкурентоспроможності, зустрічаються в щорічних оглядах і аналітичних документах наукових організацій і аналітичних центрів Польщі.

**Мета статті.** Мета статті – проаналізувати загрози та можливості процесів глобалізації та охарактеризувати вплив цих процесів на стан економічної безпеки Польщі.

**Виклад основного матеріалу.** Економічна безпека означає захист держави від зовнішніх загроз, яка має включати стан гарантії безпеки як на макро-, так і на мікрорівні. На макро-рівні це означає необхідність забезпечення фізичних можливостей держави (інфраструктури), а на мікрорівні – можливість отримання прибутку транснаціональними компаніями. Поняття «економічна безпека» відображає не тільки певний стан відповідності певних економічних змінних (макро- і мікро-), але й численні області загроз, зниження або подолання яких вимагає зусиль всього суспільства. Загрози можна розпізнати як у результаті дій, що вживаються державами, яких вони стосуються, так і в результаті розвитку і функціонування світової економіки.

Економічну безпеку також можна розглядати в національному та міжнародному аспектах. Забезпечення національної економічної безпеки держави базується на: діяльності, яка гарантує безпеку суспільства та безперервне функціонування економіки в разі збройного конфлікту і створення економічних зв'язків із зарубіжними країнами після перевірки сприйнятливості країни до зовнішньої діяльності, спрямованої на ослаблення економічної безпеки. З іншого боку, забезпечення міжнародної економічної безпеки полягає у форму-

ванні міжнародного економічного порядку. До аспектів економічної безпеки належать:

1) фінансова безпека:

- зовнішня (зовнішній борг і здатність протистояти фінансовим кризам);
- внутрішня (здатність системи державних фінансів забезпечувати фінансування національної економіки);

2) сировинна безпека (доступ до економічно важливих енергоресурсів, води, металів, мінералів у кількості, що відповідає структурі економіки).

Елементами фінансових ризиків для економічної безпеки є занадто високий рівень зовнішнього боргу, виникнення фінансових криз, відмивання грошей, функціонування офшорної зони.

Елементами сировинних і енергетичних загроз економічній безпеці держави є відсутність нафти і природного газу, електроенергії, міді, цинку, іншої стратегічної і рідкісної сировини.

Види зовнішніх і внутрішніх загроз безпеці держави економічного характеру представлені в таблиці 1 [7].

Зовнішні загрози – це вид загрози, що підвищує ймовірність втрати чи зниження суверенітету або економічної цілісності (в тому числі територіальної) держави. Джерелом цієї загрози є інша країна.

Внутрішні загрози – це вид загрози, результатом якої є зниження здатності влади підтримувати громадський порядок у державі.

Таким чином, економічна безпека означає стан політичної системи і внаслідок цього економічної системи, яка забезпечує свободу економічної діяльності, стабільність макроекономічних умов, порівняно низький бюрократичний і податковий тягар, регульовані міжнародні торговельні відносини для забезпечення порівнянних умов конкуренції і участь у міжнародних альянсах, що підвищують порівняну стійкість до негативного впливу зовнішнього середовища.

Явище глобалізації охопило світ із 80-х років минулого століття, коли був досягнутий консенсус щодо того, що вільне переміщення товарів, послуг, капіталу, технологій і робочої сили між країнами об'єднує окремі ринки і економіки для підвищення ефективності розподілу ресурсів, підвищення продуктивності та розширення інвестиційних можливостей. Однак, незважаючи на те, що глобалізація принесла економічне процвітання світу, що розвивається, вона піддалася критиці через свої негативні побічні ефекти. Деякі виграють від відкритості торгівлі, а інші програють. Жорстка конкуренція могла сприяти економічній та соціальній

## Типологія загроз економічній безпеці країни

| Зовнішні загрози   | Внутрішні загрози  |
|--|--|
| Економічна залежність від інших країн  | Низький рівень податкових надходжень   |
| Міжнародні корпорації  | Державний борг, що зростає   |
| Світові кризи  | Висока частка неофіційної економіки в усій економіці                                 |
| Відсутність членства в міжнародних організаціях  | Високий рівень безробіття  |
| Геополітичне розташування в безпосередній близькості від країн із низьким рівнем розвитку, з важким доступом до сировини та ринків збуту | Значна поляризація доходів суспільства та високий рівень бідності                    |
| Недотримання прав інтелектуальної власності  | Низький рівень інноваційності та конкурентоспроможності підприємства                 |
| Міжнародні злочинні групи  | Слабка система соціального забезпечення  |
|  | Відсутність стабільної економічної політики урядів, що змінюють один одного          |
|  | Низький рівень прийняття і застосування законодавства, що регулює економічний оборот |
|  | Високий рівень корупції  |

нерівності між людьми або країнами, створюючи дохід і політичну поляризацію і потенційно підриваючи соціальну і культурну згуртованість. Зрештою, це було сприйнято як ризик для економічного зростання і стабільності.

Глобалізація – це процес, який руйнує національні кордони, об'єднує національні економіки, культури, технології управління і створює складні відносини взаємозалежності. Вона описує процес створення мереж зв'язків між учасниками на міжконтинентальних відстанях, опосередкованих безліччю потоків, у тому числі потоки людей, інформації, ідей, капіталів і товарів.

Глобалізація нерозривно пов'язана з процесом політичної трансформації. Польща пережила унікальний досвід трансформації та розвитку за останні 25 років. Країна вступила в НАТО в 1999 році. Незабаром після того, як у 1989 році почався початковий період радикальних політичних і економічних перетворень, вона стала на шлях прискореної, але стабільної модернізації, і вже з 2004 року стала членом Європейського Союзу (ЄС). Рецепт успіху країни можна пояснити як поєднання кількох далекоглядних структурних реформ (у місцевому самоврядуванні, фіскальній дисципліні, банківському секторі і пенсійній системі) у відповідній послідовності (від «шокової терапії» на початку перехідного періоду через «великий вибух» впровадження чотирьох основних реформ після стабілізації ситуації до нинішнього «інкременталізму»). Структурні фонди ЄС, безсумнівно, були корисні, але Польща довела, що досить ефективно інвестує їх відповідно до власної стратегії і пріорите-

тів розвитку. Однією з найважливіших подій останнього періоду для Польщі став вступ до Європейського Союзу 1 травня 2004 року. З тих пір вплив глобальних чинників на польську економіку більшою мірою проявляється в таких аспектах, як торгівля і потоки капіталу, лібералізація, яка веде до посилення іноземної конкуренції, освоєння інновацій із технологічно розвинених країн, інтенсивна міграція робочої сили, зростаючий вплив глобальних чинників на формування внутрішньої інфляції і т. д. Польська економіка, поряд з її приєднанням до Європейського Союзу, отримала вигоду від: підвищення ВВП, збільшення торгівлі, як із боку експорту, так і з боку імпорту, а також доступу до великих європейських фондів. Одним з ефектів інтеграції стало також підвищення добробуту її жителів. З іншого боку, інтеграція частково сприяла збільшенню еміграції з Польщі та сильної географічної спрямованості польського експорту і імпорту в Європейський Союз, що значною мірою робить розвиток польської економіки залежним від зростання економіки ЄС.

Нині Республіка Польща є незалежним суб'єктом безпеки, що функціонує як суверенна і демократична держава, яка реалізує національні інтереси і прагнення громадян в області безпеки, визначаючи гідні умови життя в мирній і стабільній обстановці, а також досягнення процвітання громадянами за умови дотримання закону і демократичних цінностей.

Економічні загрози національній безпеці Польщі стосуються питання про промисловість, торгівлю і управління майном, що належить державі або знаходиться в його розпо-

рядженні. Значним чином це відносини між державним і приватним капіталом. Економічні загрози стосуються державних фінансів і торгівлі. У сферу їх охоплення також входить доступ Польщі до сировини, зокрема, до енергетичних ресурсів, які є надзвичайно важливими для безпеки держави.

Економічні ризики можуть бути зумовлені:

1) фінансовою нестабільністю держави (дефіцит платіжного балансу, відтік капіталу, надмірне витрачання державних коштів на споживання);

2) занадто низькими темпами економічного розвитку, диспропорціями (затримок) в економічному розвитку щодо інших країн;

3) обмеженнями доступу на внутрішні ринки інших країн, фінансовими і природними ресурсами, економічною дискримінацією;

4) скороченням витрат на наукові дослідження і відсутністю можливостей використання наукових досягнень інших країн (організацій) в економіці;

5) присутністю в економіці міжнародних злочинних груп, економічних злочинів, «сірої економіки», фінансових спекуляцій;

6) відсутністю механізмів, що забезпечують економічну конкуренцію.

Також важливими залишаються зміни валютних курсів на світових ринках, що впливають на стабільність польського злотого, торговий дисбаланс. Небезпечним для боротьби і протидії був і залишається протекціонізм із боку найбільш економічно сильних країн Європи. Протягом багатьох років польські інвестори не були серед найбільш привабливих ділових партнерів для досягнення спільних інтересів. Важливою економічною загрозою для Польщі також є сума державного боргу. Значною мірою він погашається за рахунок послідовних позик, а не за рахунок збільшення експорту. Серед економічних загроз найнебезпечнішим для Польщі є відсутність стабілізації енергетичного сектора і відсутність його диверсифікації. Польща не має власних значних запасів нафти і газу і залежить від імпорту цієї сировини. Близько 70% імпортованого газу і близько 90% нафти роблять країну залежною від монопольних поставок. Протягом багатьох років Польща вживає заходів щодо диверсифікації поставок цієї сировини і в той же час прагне зменшити ризики, що виникають у цій області. Використання основної енергетичної сировини Польщі – вугілля через рішення Європейського Союзу, спрямовані на скорочення викидів двоокису вуглецю, є досить складним.

Важливою загрозою для економічної безпеки Польщі може також стати практика використання значної частини бюджетних коштів

на виконання передвиборних програм політичних партій, які прийшли до влади. Так, програма «500+», рішення про зниження пенсійного віку, фінансова підтримка державою (Darmowe grunty) дешевої житлової програми, надання безплатних ліків для людей старше 75 років призводять до збільшення щорічних державних витрат на кілька десятків мільярдів злотих. Спроби збільшити державний бюджет за рахунок розширення фінансового та податкового контролю, безумовно, принесуть більше грошей, але вони також можуть означати скорочення діяльності приватних компаній, особливо малих і середніх. Все це означає високий ризик, який, з одного боку, може принести вигоду, але одночасно становить значну економічну загрозу для держави.

Сфера, яка створює економічні загрози безпеки Польщі, – це ненадійна податкова система. Однак це складна і делікатна проблема, з огляду на необхідність створення державою юридично сприятливого середовища для ведення бізнесу. Здається, що тут можуть виявитися корисними рішення для податкової інспекції, що використовують передову «податкову інженерію», яка використовується міжнародними холдинговими компаніями. Однак варто пам'ятати, що податкова ізоляція не може проводитися тільки всередині країни, тому що це може фактично відштовхнути транскордонні компанії від інвестування в Польщу. Є потреба в європейській інтеграції і співпраці в цій сфері. Через необхідність підтримувати належний рівень економічної безпеки країни пріоритетом є розуміння цих явищ і підготовка відповідних заходів у рамках економічної політики.

**Висновки.** Економічна безпека означає захист держави від зовнішніх загроз, що має включати в себе стан гарантії безпеки. Польський досвід політичних і економічних перетворень, супроводжуваних стійкою модернізацією, може служити орієнтиром для країн, що розвиваються на шляху до досягнення високих показників розвитку.

У Польщі економічні зусилля супроводжувалися збалансованою зовнішньою політикою. Польща перейшла від примирення з Німеччиною до встановлення дружніх і функціональних партнерських відносин зі своїм західним сусідом; їй також вдалося зміцнити дружні відносини з більшістю країн Європейського Союзу.

Протягом останніх років однією з головних подій, що викликають невизначеність щодо майбутнього інтеграційних процесів в Європі, є так званий Brexit. Результати британського референдуму 23 червня 2016 року про вихід із структур Євросоюзу істотно вплинули на стан

широкого кола реципієнтів – Великобританії, інших членів Євросоюзу, включаючи Польщу, Єврозону і весь Європейський регіон. Рішення Великобританії можна розглядати як початок третьої кризи після економічної і міграційної кризи. Ступінь, в якому окремі країни або окремі галузі будуть порушені наслідками Brexit, залежить від форми майбутніх відносин Великобританії з Європейським Союзом. Проблема Brexit викликає стурбованість і викликає розбіжності в діалозі про невизначене майбутнє всього Європейського Союзу.

Безперервна міграційна криза, проблема розподілу бюджетних коштів та інші проблеми політичного і економічного характеру викликають розмови про вихід Польщі з Європейського Союзу (Polexit). Польські підприємства мають враховувати сценарій, при якому вони зіткнуться не тільки з наслідками Brexit, але й, наприклад, із Polexit, що, безсумнівно, значно знизить економічну безпеку.

Глобалізацію звинувачують у багатьох соціально-економічних недоліках. Однак є взаємозв'язок глобалізації й економічної безпеки. Глобалізація стимулювала економічне зростання, сприяла гендерній рівності та поліпшенню становища в області прав людини. Крім того, глобалізація не порушила економічний добробут держави, не справила істотного

впливу на взаємодію на ринку праці і практично не вплинула на дерегулювання ринку. Однак це збільшило нерівність доходів всередині країни, в тому числі в Польщі. Таким чином, наслідки глобалізації та її вплив позитивно позначилися на рівні економічної безпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Gomułka S. Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy. Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015–2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość. Warszawa. 2017. Pp. 23–46.
2. Balcerowicz L. Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok. Warszawa, 1997.
3. Piatkowski M. Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland. Oxford, 2018.
4. Tusińska M. Konkurencyjność międzynarodowa a rozwój społeczno-gospodarczy. Przypadek Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Katowice, 2014.
5. Глинкина С.П., Куликова Н.В. Трансформация в странах Центрально-Восточной Европы: ожидания и реалии. *Научные труды вольного экономического общества*. 2016. Т. 210. С. 605–624.
6. Шишлина Л.Н. Некоторые итоги трех десятилетий трансформации в Центральной Европе. *Современная Европа*. 2019. № 6 (92). С. 48–57.
7. Świąkowski, D. Gospodarka nieoficjalna a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Warsaw: CeDeWu. 2016.



## РЕЦЕНЗІЇ

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ПАЛАГУСИНЦЯ РОСТИСЛАВА  
ВАСИЛЬОВИЧА «МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО  
КАПІТАЛУ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВА  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА»<sup>1</sup>**

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.12>

**Андрієнко М.В.**

д. держ. упр., доцент,  
начальник науково-дослідного центру  
цивільного захисту  
Інститут державного управління  
та наукових досліджень  
з цивільного захисту

Професіоналізм та інтелектуальний рівень дипломатів потужно впливає на державний розвиток поруч з військовими, економічними та науково-технічними ресурсами. Зовнішня політика держави залежить від рівня її дипломатів та їх ефективної роботи. Водночас трансформації в системі діяльності дипломатичних відомств спричинені постійними змінами в міжнародних відносинах, глобалізаційними та інтеграційними процесами, підвищенням ролі технічних новацій та інформації. Подібний стан речей зумовлює необхідність підвищення професійного рівня вітчизняних дипломатів, ефективного накопичення та застосування інтелектуального капіталу. Професійна підготовка не є єдиною вимогою до сучасного дипломата. Важливими факторами успішної діяльності на міжнародній арені є усвідомлення її специфіки та закономірностей, здатність до вибору оптимальних механізмів досягнення цілей, комунікабельність, рішучість у прийнятті рішень. Таким чином, актуальність тематики дослідження зумовлена окресленими вище проблемами та полягає в дослідженні та впровадженні системи взаємодії медичних закладів в межах одного госпітального округу.

У монографії автором піднімаються питання, які є особливо актуальними в умовах пандемії, що стосуються безперервного навчання

співробітників дипломатичних служб. Обрані методи дослідження, що використовують в дослідженні, дозволяють отримати прогнозовані результати наукової новизни і практичної значимості роботи. Особливої уваги заслуговує запропонована модель механізму формування інтелектуального капіталу, механізм мотивування співробітників дипломатичної служби до підвищення рівня інтелектуальної праці та авторський систематизований механізм кваліфікаційних і професійних вимоги до співробітників дипломатичних служб з урахуванням вимог підвищення рівня їхньої інтелектуальної праці.

Наукове дослідження, монографія Палагусинця Ростислава Васильовича на тему «Механізм формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби як складова державного управління: теорія і практика» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління є актуальним, своєчасним науковим дослідженням, має теоретичне і практичне значення і може бути рекомендовано до друку та для використання у практичній роботі для фахівців – практиків сфери економіки, державного управління, дипломатичних служб, науковців, студентів, аспірантів, викладачів тощо.

<sup>1</sup> Палагусинець Р.В. Механізм формування інтелектуального капіталу дипломатичної служби як складова державного управління: теорія і практика : монографія (на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління). Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2020. 432 с.

## НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ



Причорноморський  
науково-дослідний інститут  
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:

| Характер наукової роботи           | Терміни (робочих днів) | Вартість        |
|------------------------------------|------------------------|-----------------|
| Докторська дисертація              | 5 – 10                 | 5500 грн        |
| Кандидатська дисертація            | 3 – 7                  | 3500 грн        |
| Автореферат                        | 1 – 2                  | 500 грн         |
| Стаття<br>(обсягом до 12 сторінок) | 1 – 2                  | 500 грн         |
| Інші види робіт                    | За домовленістю        | За домовленістю |

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

info@iei.od.ua

З повагою,  
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

## НОТАТКИ

Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Науковий журнал

**Випуск 22**

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 6,74. Ум. друк. арк. 7,90.  
Підписано до друку 31.03.2021. Замов. № 0521/185. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.