

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 30



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

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
Дьякон Антоніна – Dr.oec., професор
Живитере Марга – Dr.oec., 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 з державного управління, професор

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

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 8 від 29.08.2022 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****Бурик З. М., Черняхівська В. В.**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ
В УМОВАХ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕСУРСІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....7**Вербановський В. В.**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....14**Габінет М. В.**П. НАТ ТА Р. БЕКОФ ПРО СТРАТЕГІЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ
ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ.....19**Михайлова О. Г.**СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ:
ШЛЯХИ РОЗВИТКУ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ.....23**Чуба Н. В.**ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.....27**СЕКЦІЯ 2****МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Аніщенко М. А.**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ
СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....32**Бондаренко Л. І.**МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ПОБУДОВИ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....38**Віховський О. О., Ковтун О. А.**ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ
«ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ» В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....49**Волошка Є. М.**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ
В СИСТЕМІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ.....54**Гарасим П. М., Воляник Г. М., Шутка С. Є.**ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....59**Приходченко Л. Л., Лесик О. В.**УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я:
КЛАСИФІКАЦІЯ СВІТОВИХ МОДЕЛЕЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД
ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ.....64**Селіванов С. В.**ІННОВАЦІЙНІСТЬ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....71

Сич Л. І.

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ТРАНСПЛАНТАЦІЄЮ.....77

Субчак О. С.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД
ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....85

Цимбал Б. М.

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ:
ЯКІСНО-НОВИЙ ВИМІР У СИСТЕМІ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ІННОВАЦІЙ.....91

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Барбінова А. В.

МЕХАНІЗМ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ В КОНТЕКСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ
МЕНЕДЖМЕНТУ.....95

Клименко А. С.

ФОРМУВАННЯ ҐЕНДЕРНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ НАДАННЯ
ІННОВАЦІЙНИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ.....101

Корнієнко О. С.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС СИСТЕМНОЇ ПЕРЕБУДОВИ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....105

Лаврінець І. О.

ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ.....111

Невеселий В. В.

ВПРОВАДЖЕННЯ РЕІНЖИНІРИНГУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ
ЯК ШЛЯХ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД.....116

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

Запольський Л. Л., Бедратюк О. І., Бабенко Д. М., Ільїна Н. Є.

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ НАУКОВОГО ПРОЦЕСУ
У ДСНС УКРАЇНИ.....121

Клименко Н. Г.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ.....128

Костенко В. О., Горбаченко Ю. М.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ МИРНОГО ЧАСУ
ТА ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ.....133

СЕКЦІЯ 5 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Дабіжа В.В.

ПОШИРЕННЯ «М'ЯКОЇ СИЛИ» ЯК СКЛАДОВОЇ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН:
ТЕНДЕНЦІЇ СЬОГОДЕННЯ.....137

Шестаковська Т. Л.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ
ОСВІТНЬО-НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ.....142

CONTENTS

SECTION 1

THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Buryk Z. M., Cherniakhivska V. V.

ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE IN THE CONDITIONS OF RESOURCE OPTIMIZATION: THEORETICAL ASPECT.....7

Verbanovskyi V. V.

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT.....14

Habinet M. V.

P. NUTT AND R. BACKOFF ON THE STRATEGIC AGENDA OF A PUBLIC ORGANIZATION.....19

Mykhailova O. H.

STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE INFORMATION POLICY OF THE STATE: WAYS OF DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR.....23

Chuba N. V.

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE AND THE WORLD.....27

SECTION 2

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anishchenko M. A.

IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF STATE AND SELF-GOVERNMENTAL GOVERNANCE IN THE FIELD OF HEALTH.....32

Bondarenko L. I.

METHODOLOGICAL APPROACH TO THE CONSTRUCTION OF TRANSFORMATIONAL PROCESSES IN THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES.....38

Vikhovskyi O. O., Kovtun O. A.

THEORETICAL-CONCEPTUAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE «PUBLIC CONTROL» CATEGORY IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MODERN PARADIGM.....49

Voloshka Ye. M.

PUBLIC ADMINISTRATION OF PRESCHOOL EDUCATION SPECIALIST TRAINING IN THE SYSTEM OF PROFESSIONAL PRE-UNIVERSITY EDUCATION.....54

Harasym P. M., Volianyuk H. M., Shutka S. Ye.

ELECTRONIC GOVERNMENT AS A TOOL FOR MODERNIZATION OF THE EDUCATIONAL PROCESS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE.....59

Prykhodchenko L. L., Lesyk O. V.

HEALTH CARE SYSTEM ADMINISTRATION: CLASSIFICATION OF WORLD MODELS AND NATIONAL EXPERIENCE OF THEIR IMPLEMENTATION.....64

Selivanov S. V. INNOVATIVENESS OF CIVIL SERVICE PROFESSIONALIZATION IN THE CONDITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION.....	71
Sych L. I. DEVELOPMENT OF UKRAINE'S INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF ACTIVITIES RELATED TO TRANSPLANTATION.....	77
Subchak O. S. WAYS OF IMPROVING THE INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF ELECTION PROCESSES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION.....	85
Tsymbal B. M. THE MECHANISM OF PUBLIC PERSONAL SECURITY MANAGEMENT: A QUALITATIVELY NEW DIMENSION IN THE SYSTEM OF DIGITAL TECHNOLOGIES AND INNOVATIONS.....	91
SECTION 3	
LOCAL SELF-GOVERNMENT	
Barbinova A. V. MECHANISM OF STAFF MOTIVATION IN THE CONTEXT OF THE ORGANIZATIONAL FUNCTION OF MANAGEMENT.....	95
Klymenko A. S. FORMATION OF GENDER COMPETENCE OF PUBLIC EMPLOYEE IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF THE PROVISION OF INNOVATIVE PUBLIC SERVICES TO THE POPULATION.....	101
Korniienko O. S. DECENTRALIZATION AS A PROCESS OF SYSTEMIC RESTRUCTURING OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE.....	105
Lavrinets I. O. THE BASICS OF EU REGIONAL POLICY: OPPORTUNITIES FOR UKRAINE.....	111
Neveselyi V. V. IMPLEMENTATION OF REENGINEERING OF ADMINISTRATIVE PROCESSES AS A WAY TO ENSURE THE INFRASTRUCTURAL CAPACITY OF COMMUNITIES.....	116
SECTION 4	
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER	
Zapolskyi L. L., Bedratiuk O. I., Babenko D. M., Ilina N. Ye. ON THE FEATURES OF THE ORGANIZATION OF THE SCIENTIFIC PROCESS IN THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE.....	121
Klymenko N. H. ENSURING FOOD SECURITY UNDER THE MARTIAL LAW: STATUS, PROBLEMS, PROSPECTS.....	128
Kostenko V. O., Horbachenko Yu. M. LEGAL REGULATION OF VOLUNTEER ACTIVITIES IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE IN PEACETIME AND SPECIAL PERIODS.....	133
SECTION 5	
CURRENT ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE	
Dabizha V. V. SPREAD OF "SOFT POWER" AS A COMPONENT OF INTERNATIONAL RELATIONS: CURRENT TRENDS.....	137
T. L. Shestakovska DEVELOPMENT OF THE INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT SYSTEM OF AN EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ORGANIZATION.....	142

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕСУРСІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE IN THE CONDITIONS OF RESOURCE OPTIMIZATION: THEORETICAL ASPECT

Забезпечення економічної безпеки має дуже важливе значення на формування стратегії соціально-економічного розвитку України. По мірі розширення глобальної фінансово-економічної кризи проблеми національної економічної безпеки ще більше загострюються. В останні роки проблема забезпечення економічної безпеки характеризується новими аспектами свого теоретичного змісту у зв'язку з тим, що відбувається інституційна трансформація сучасної національної економіки, що є найважливішою умовою модернізації. Визначення нових тенденцій та закономірностей інституційного забезпечення модернізації економіки є найважливішим аспектом економічної безпеки. У статті відзначається, що забезпечення економічної безпеки держави базується на використанні ресурсів, проте вони є обмеженими. Наразі війна призвела до значних прямих та непрямих втрат у національній економіці й ще більшого їх зменшення.

Основні стратегічні основи безпеки розробляються та реалізуються законодавчою та виконавчою владою та відображені у нормативно-правових актах Президента України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони, Національний банк України. Стратегічною метою економічної безпеки є усунення економічних загроз, викликів та ризиків національній економіці на основі формування механізмів забезпечення економічної безпеки, які конкретизуються у відповідних організаційно-економічних, нормативно-правових заходах.

*У статті висвітлено особливості інституційного забезпечення економічної безпеки держави в умовах нестабільності та виникнення нових загроз, пов'язаних із російською агресією. Розглянуто форми забезпечення економічної безпеки та пропозиції для України. Визначено проблеми забезпечення економічної безпеки України в умовах війни та рекомендації для відновлення рівня безпеки. **Ключові слова:** Стратегія економічної безпеки, економічна безпека, загрози, індикатори, безпека, ресурси.*

Ensuring economic security is very important for the formation of the strategy of socio-economic development of Ukraine. As the global financial and economic crisis expands, the problems of national economic security become even more acute. In recent years, the problem of ensuring economic security has been characterized by new aspects of its theoretical content due to the fact that the institutional transformation of the modern national economy is taking place, which is the most important condition for modernization. Determining new trends and patterns of institutional support for the modernization of the economy is the most important aspect of economic security. The article notes that ensuring the economic security of the state is based on the use of resources, but they are limited. So far, the war has led to significant direct and indirect losses in the national economy and an even greater decrease in them.

The main strategic bases of security are developed and implemented by the legislative and executive authorities and are reflected in the normative legal acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Council of National Security and Defense, the National Bank of Ukraine. The strategic goal of economic security is the elimination of economic threats, challenges and risks to the national economy based on the formation of mechanisms for ensuring economic security, which are specified in the relevant organizational, economic, regulatory and legal measures.

The article highlights the peculiarities of the institutional provision of economic security of the state in conditions of instability and the emergence of new threats associated with Russian aggression. Forms of ensuring economic security and proposals for Ukraine were considered. The problems of ensuring the economic security of Ukraine in the conditions of war and recommendations for restoring the level of security are identified.

Key words: Economic security strategy, economic security, threats, indicators, security, resources.

УДК 351.861
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.1>

Бурик З. М.

д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Університет Григорія Сковороди
в Переяславі,
провідний науковий співробітник
Інститут держави і права
імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

Черняхівська В. В.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних соціально-економічних системах особлива роль приділяється економічній безпеці, як на макро-, так і на мікро-економічному рівні. Економічна безпека країни визначається рівнем економічної безпеки складових національної економічної системи:

окремих суб'єктів господарювання, кластерів, галузей народного господарства. Фактори розвитку та загрози економічній безпеці держави також переплітаються, взаємодіють та взаємозалежать на різних рівнях управління економікою – національному, регіональному та світовому. У зв'язку формування та реалізація

державної політики забезпечення безпеки має бути спрямована на ефективне використання потенціалу економіки, розвитку виробництва та кооперації, включаючи реалізацію проєктів, формування сприятливого сталого інвестиційного клімату через планомірне досягнення стратегічних та тактичних цілей функціонування та розвитку зовнішньоекономічної та внутрішньої соціально-економічної системи держави. Створенням сприятливих умов розвитку економіки досягається підвищення рівня конкурентоспроможності держави, що забезпечує економічну безпеку держави через достатнє забезпечення ресурсами необхідного рівня національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань економічної безпеки держави присвячено наукові праці: Л. Акімової [1], З. Гбур [2], Н. Попадинця [8] та ін. Створення і функціонування механізмів та систем забезпечення економічної безпеки держави досліджували: А. Чубенко [14], О. Скорук [12], Т. Петреман, К. Дубич [7] тощо. Питанням зарубіжного досвіду регулювання економічної безпеки держави присвячено наукові праці: М. Денисенко, П. Колісніченко [3], Л. Корчевської [5], С. Лекарь [6] та ін.

Аналіз наукових праць свідчить, що сьогодні залишається актуальним питання забезпечення економічної безпеки держави в умовах сучасних тенденцій, які посилюють виклики і загрози національній безпеці, особливо в умовах воєнного стану та обмеженості ресурсів.

Мета статті – визначити теоретичні форми та засоби забезпечення економічної безпеки держави в умовах обмеженості ресурсів для можливого їх застосування на практиці.

Виклад основного матеріалу. У системі забезпечення національної безпеки України виділяють складові, до яких відносять: захист державного суверенітету та територіальної цілісності; гарантування конституційного ладу; створення умов для політичної та економічної незалежності; забезпечення громадського порядку; боротьбу зі злочинністю тощо.

Безпечне функціонування економіки висвітлено у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021 [13], де забезпечення економічної безпеки визначено як «стале нарощення конкурентоспроможності економіки України, так і на поступове зміцнення економічної стійкості та відповідно невразливості національної економіки до зовнішніх і внутрішніх загроз. Отже, стратегічний курс у сфері забезпечення економічної безпеки має два взаємопов'язаних напрями: напрям розвитку та безпековий напрям».

Безпековий напрям у сфері забезпечення економічної безпеки полягає у випередженні розбалансування економіки, підвищенні її стійкості до впливу зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз, для виконання чого запроваджується постійний моніторинг економічної стійкості. Такий моніторинг проводиться на основі визначених індикаторів стану економічної безпеки та їх критичних меж (наведені в додатку до Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року), вихід за які загрожує розвитком масштабних кризових процесів в економічній сфері. Напрямок розвитку у сфері забезпечення економічної безпеки полягає у підвищенні конкурентоспроможності національної економіки та досягненні визначених за основними складовими економічної безпеки цільових орієнтирів (наведені в додатку), що деталізуються конкретними завданнями за основними складовими економічної безпеки. У безпековому напрямі відзначені загрози, пов'язані із збройною агресією російської федерації та тимчасовою окупацією частини території України.

Забезпечення економічної безпеки включає залучення багатьох суб'єктів економічної безпеки, систему заходів та діяльність з їх реалізації з метою захисту інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Система забезпечення економічної безпеки ґрунтується на наступних елементах: виявлення загроз та суб'єктів загроз економічній безпеці України у сучасних умовах; визначення об'єктів захисту; розробка механізму визначення економічних інтересів, сфер та особливостей їх реалізації; аналіз особливостей та механізмів завдання шкоди економічним інтересам; визначення компетенції та взаємовідносин органів, що здійснюють діяльність із забезпечення економічної безпеки; діяльність із протидії загрозам економічній безпеці та локалізації їх наслідків.

Для підтримки необхідного ступеня захищеності об'єктів безпеки в державі прийнято правові норми, що регулюють відносини у сфері безпеки, визначаються напрями діяльності відповідних органів влади та управління у цій сфері, створюються або реформуються органи, що забезпечують, і механізми контролю та нагляду за їх діяльністю. Зокрема, закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України» визначив пріоритетним сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення, інтеграцію України в європейський, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському

Союзи, розвиток рівноправних взаємовигідних економічних відносин з іншими державами як національні інтереси України.

В Україні шляхи досягнення цілей у сфері забезпечення економічної безпеки визначено у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, яка конкретизується у Національній економічній стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179 [10]. Для виконання безпосередніх функцій забезпечення безпеки суспільства, особистості та держави система виконавчої влади утворює відповідно до закону державні органи забезпечення безпеки. Так, у 2020–2021 відбулося реформування системи забезпечення економічної безпеки нашої держави у її суб'єктному складі, зокрема внаслідок прийняття *Закону України* від 28.01.2021 № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України» [9], яким був створений центральний орган виконавчої влади, на який покладено завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави [7]. Сферу забезпечення економічної безпеки за суб'єктами формують: Президент України, Рада національної

безпеки і оборони України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи центральної виконавчої та судової влади, Національний банк України, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України.

Економічна безпека держави складається з низки компонентів, задля забезпечення кожного з яких потрібні ресурси відповідного виду (рис.1).

Всі економічні ресурси, фактори виробництва мають одну загальну характеристику: вони є в обмеженій кількості. Оскільки потреби забезпечення економічної безпеки держави, особливо зараз в Україні, значні, а ресурси обмежені, суспільство неспроможне щодня задовольнити всі потреби. Наслідком обмеженості ресурсів є прагнення їх найкращого використання.

Наразі в Україні триває війна, й забезпечення економічної безпеки держави набуло зовсім іншого сенсу. Адже значні руйнування ресурсного потенціалу, втрати людського капіталу, продовжуються. Експертні прогнози витрат, необхідні для відшкодування збитків, спричинених тими або іншими критичними ситуаціями, дають змогу оцінити (зокрема

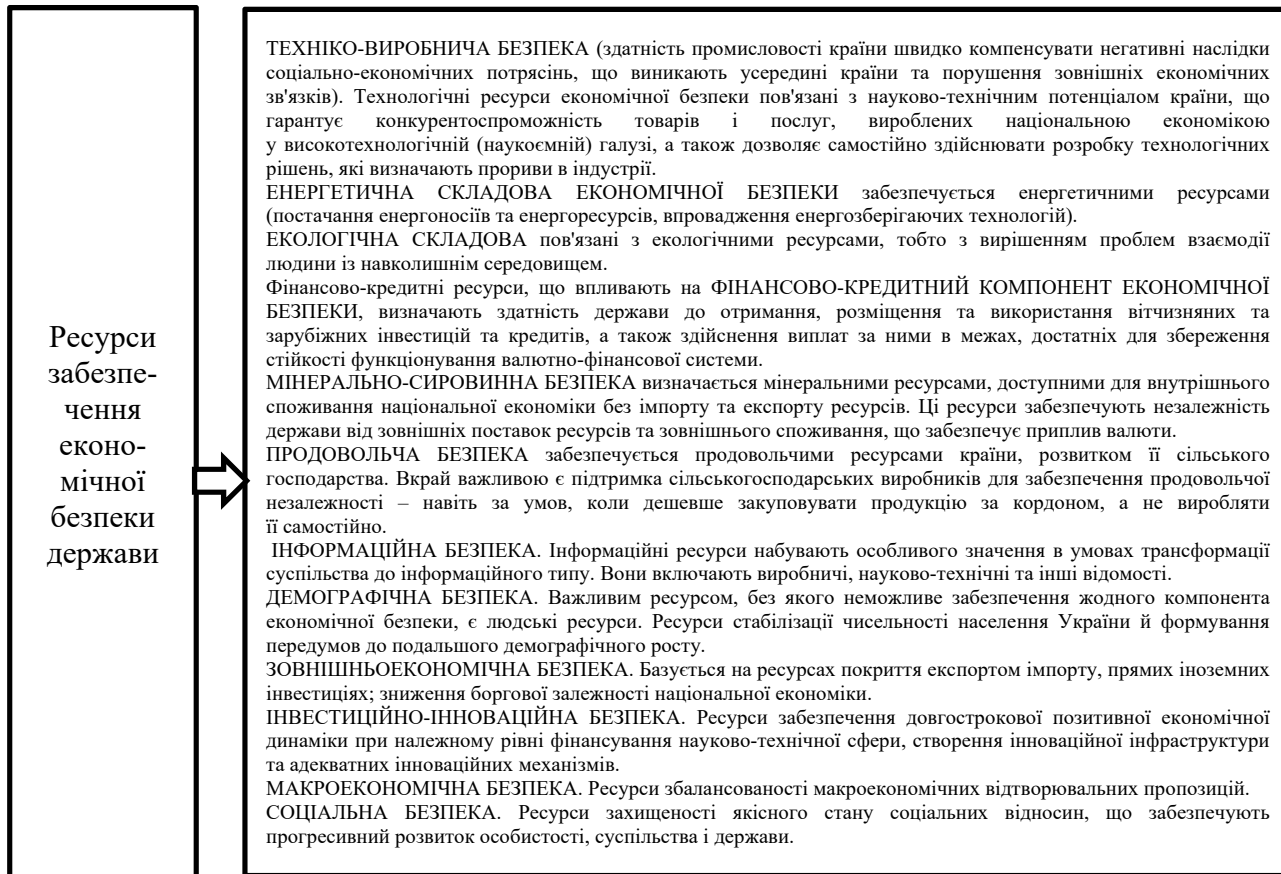


Рис. 1. Ресурсне забезпечення економічної безпеки: теоретичний аспект

у формі прямих та непрямих втрат, табл. 1) і своєчасно сформувані економічні ресурси, орієнтовані на розвиток й безпеку, а також на попередження наслідків дестабілізації.

Оцінка поточної економічної ситуації засвідчує значне погіршення рівня економічної безпеки України: економіка зазнала сильного негативного шоку, коли ВВП скоротиться за оцінками Національного банку України щонайменше на 30%. Зважаючи на рівень економічного розвитку та близькість до ЄС, Україна, швидше за все, буде нагадувати Європу після Другої світової війни, а не Ірак чи Афганістан 2002/2003 років.

Основними завданнями у сфері забезпечення економічної безпеки України є: забезпечення стійкості від зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз національним економічним інтересам держави та інтересам її громадян; збереження та розвиток економічної потужності країни з урахуванням Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затвердженої указом Президента України від

30 вересня 2019 року № 722 [11] та позицій людиноцентризму; гарантування національної економічної незалежності та здатності до захисту національних економічних інтересів, зокрема у високотехнологічній сфері [13].

У сучасних умовах виділяють закономірності забезпечення економічної безпеки держави за обмеженості ресурсів, зокрема це залежність від: рівня забезпеченості ресурсами; ефективності вжиття спеціальних заходів, застосування спеціально виділених ресурсів; наявності спеціалізованої організаційної структури держави; зосередження на економіці країни, яка протидіє у конкурентній боротьбі; характеру взаємодії національної економічної системи з національними господарствами країн.

У процесі виробництва здійснюється спрямована зміна характеру взаємодії економіки із зовнішнім середовищем. Воно полягає у встановленні оптимальних умов (раціонального варіанту) використання ресурсів, що характеризуються забезпеченням внутрішньосистемної економічної безпеки – при вза-

Таблиця 1

Загальна оцінка прямих, непрямих втрат та потреб економіки України у розрізі галузей у відновленні, у грошовому вимірі, станом на 13 червня 2022 року

Тип майна	Оцінка втрат, млрд USD		
	Прямі втрати	Загальні непрямі втрати галузі	Загальна потреба у відновленні галузі
Житлові будівлі	36,8	2,7	57,9
Інфраструктура	31,3	17,7	41,8
Активи підприємств, промисловість	8,0	28,7	17,0
Агропромисловий комплекс та земельні ресурси	4,3	23,4	17,5
Соціальна сфера	0,2	6,4	6,6
Транспорт	2,3	0,2	4,6
Освіта	3,5	2,1	4,4
Торгівля	2,1	23,3	3,9
Енергетика	1,8	11,6	3,5
Охорона здоров'я	1,5	2,7	2,3
Житлово-комунальне господарство	1,3	2,3	1,7
Культура, туризм, спорт	0,7	4,3	1,6
Адміністративні будівлі	0,9	0,1	1,3
Цифрова інфраструктура	0,6	1,1	1,0
Фінансовий сектор	0,02	0,2	0,02
Разом	95,5	126,8	165,1
Додатково: потреба у розмінуванні українських територій, що зазнали бойових дій та обстрілів	–	–	70
Разом	–	–	235,1

Джерело: сформовано на основі [4]

емодії з економічними системами в порядку ієрархічної підпорядкованості, взаємовигідною кооперацією – при взаємодії з невідпорядкованими економічними системами, дезорганізацією функціонування економічних систем, що протидіють у конкурентній

боротьбі. Форми забезпечення економічної безпеки в умовах обмеженості ресурсів наведено у табл. 2.

Стратегії сторін, що протидіють в економічному протистоянні, зазвичай підпорядковані відповідним цілям. Стратегії можуть полягати

Таблиця 2

Форми забезпечення економічної безпеки в умовах обмеженості ресурсів

Форма	Характеристика	Особливості застосування в сучасних умовах
Економічний патронат	Спрямування на забезпечення власного виробництва. Забезпечує внутрішньосистемну безпеку систем економічного призначення, якщо сукупність цих систем розглядати як цілісну систему. У рамках економічного патронату забезпечується безпечне (з економічної точки зору) функціонування кожної системи управління, забезпечення виробництва тощо усередині більш глобальної керуючої системи	Специфіка економіки критично важливих галузей національного господарства, що обумовлює характеристики систем управління економічною діяльністю держави в ринкових умовах, а також форми та методи державного регулювання цих секторів економіки, виявляються в: монополії замовника (основний замовник, зазвичай, держава); особливих вимог до якості та технічних характеристик продукції, у її високій наукомісткості та технологічності, довгостроковості та капіталомісткості інвестиційних проектів; необхідність підтримки мобілізаційних потужностей, запасів стратегічної сировини та матеріалів; особливості спеціалізації, кооперування та режиму, що породжують пірамідальні взаємозв'язки виробників, дублювання виробництв та наукових досліджень, обмеження у передачі технологій; складнощі виходу підприємств низки критично важливих галузей економіки на зовнішні ринки.
Економічна кооперація	Забезпечує економічну безпеку держави при взаємодії економіки нашої країни з різними економічними системами, які пов'язані з цим сектором національного господарства відносинами підпорядкованості. В рамках економічної кооперації забезпечується спільне функціонування національних господарств та обмін економічними ресурсами між економічними системами різних держав світу, іноземних та міжнародних організацій.	Формами економічної кооперації є: 1) торгівля продукцією цивільного та військового призначення; 2) економічна допомога – це комплекс заходів щодо надання на безоплатній або пільговій основі послуг, продукції та/або фінансових коштів на їх придбання; 3) економічна інтеграція у межах політичних та економічних спільнот. Економічна інтеграція – вища форма економічної кооперації, заснована на міжнародному поділі праці країн різних галузей економічної діяльності. Основними видами економічної інтеграції є: кооперація в галузі розробки, стандартизації, виробництва продукції, ремонту та модернізації техніки; спільний розвиток економічної інфраструктури; спільна підготовка кадрів тощо.
Економічне протистояння	Основна форма забезпечення економічної безпеки держави в конкурентній боротьбі сторін, що протидіють. Економічне протистояння як форма забезпечення економічної безпеки держави у конфлікті може бути визначене як система заходів, спрямованих на вирішення протиріч між країнами (коаліціями, блоками країн) або між іншими противниками (суперниками, конкурентами), з використанням засобів та методів різного впливу на економіку (господарство) протилежної сторони та захисту власної економіки (господарства).	У цьому плані економічне протистояння охоплює специфічну сферу міждержавної (внутрішньодержавної або міжкоаліційної) боротьби, що включає: сферу економічної діяльності сторін, що протидіють; 2) напрями та форми економічної боротьби, підпорядковані політичним цілям цих сторін; 3) вплив на промислові, транспортні, фінансові та інші господарські системи та об'єкти та на їх захист.

в: обмеженні (розширенні) експорту (імпорту) стратегічної сировини, матеріалів, продовольства, озброєння та військової техніки; наданні (отриманні) позик та кредитів (запозиченні фінансових ресурсів); накопиченні стратегічних резервів сировини та інших ресурсів; дестабілізації (підриві) економіки протилежної сторони; резервуванні основних виробництв, транспортних комунікацій; експлуатації (використання) виробничих потужностей, сировинних та інших ресурсів економічних районів, союзників, нейтральних країн тощо.

Основне завдання держави в контексті забезпечення економічної безпеки в умовах обмеженості ресурсів – створення такого економічного, політичного та нормативно-правового середовища та інституційної інфраструктури, які стимулювали б розвиток та функціонування найбільш життєздатних підприємств, виробництво перспективних конкурентоспроможних товарів та їх експорт.

Враховуючи значну обмеженість ресурсів України, зокрема й через війну, забезпечення її економічної безпеки має базуватися на основі подальшої євроінтеграції, переходу на «військову економіку» і максимально ефективного використання наявної економічної допомоги. Основними видами економічної допомоги є: відновлення/реконструкція/будівництво об'єктів інфраструктури економіки; передача технологій виробництва; передача (продаж) ліцензій виробництва різних видів продукції; активізація формування потенційних та професіоналізації фактичних кадрів задля відбудови економічної безпеки нашої держави.

Необхідні для забезпечення економічної безпеки ресурси Україна може отримати також внаслідок ліквідації або зменшення обороту «тіньової економіки», «неформального виробництва» та «фіктивної економіки».

Висновки. Основними проблемами забезпечення економічної безпеки України залишаються: військова агресія, обмеженість енергетичних та інших ресурсів, зруйнованість промислових підприємств на тимчасово окупованих територіях і територіях де ведуться військові дії, тіньова економіка, які призводять до значного зниження ресурсного забезпечення економічної безпеки. Основне нормативно-правове забезпечення щодо захисту економічної безпеки держави, що було сформовано у довоєнний період потребує суттєвого коригування враховуючи ситуацію.

Забезпечення економічної безпеки держави сьогодні може базуватися на застосуванні таких форм як: економічний патронат, економічна кооперація та економічне протистояння. Постійні економічні війни з росією, військові дії

з 2014 року, виснажують національну економічну систему, значно обмежуючи її ресурси. Їх відновлення та відтворення має стати пріоритетом та базисом формування нової економічної стратегії та політики держави. В повоєнному періоді потрібен перехід до нової моделі економічного розвитку, заснованої на структурно-технологічній модернізації, розвитку реального сектору економіки, впровадженню інноваційних технологій у виробництво тощо. Проте це все можливе лише за умов отримання економічної допомоги та продовження курсу на євроінтеграцію.

Перспективами подальших наукових розвідок мають стати вирішення галузевих аспектів відновлення рівня економічної безпеки на основі аудиту наявного ресурсного потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акімова Л. М. Механізм державного управління забезпеченням економічної безпеки в Україні : монографія. К. : Центр учбової літератури, 2018. 323 с.
2. Гбур З. В. Державне управління економічною безпекою України: теорія та практика : монографія. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня "Рута"», 2018. 408 с.
3. Денисенко М. П. , Колісниченко П. Т. Зарубіжний досвід регулювання економічної безпеки *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 15–19.
4. Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC_CLEAN_Final_Jul1_Losses-and-Needs-Report.pdf
5. Корчевська Л. О. Міжнародний досвід формування інституціонально-правової основи безпекознавства. URL: http://iepjournals.com/journals/24/2016_4_Korchevska.pdf
6. Лекарь С. І. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави: адміністративно-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4(2). С. 103–111. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2012_4\(2\)_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2012_4(2)_16)
7. Петреман Т. В., Дубич К. В. Економічна безпека України: державне управління *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2021/16.pdf
8. Попадинець Н. М. Основні чинники забезпечення економічної безпеки України *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 2(118). URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20162\(118\)/sep20_162\(118\)_020_PopadynetsNM.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20162(118)/sep20_162(118)_020_PopadynetsNM.pdf)
9. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
10. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>

11. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

12. Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 3. URL: http://www.visnyk_econo_om.uzhnu.uz.ua/archive/6_3_2016ua/11.pdf

13. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0048525-21#Text>

14. Чубенко А. Г. Теоретико-правовий аспект забезпечення економічної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 88–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2014_3_10

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

У всьому світі корупція являє собою велику проблему для держави та її розвитку, незважаючи на те, що завжди була характерна для майже усіх людських формувань. В незалежності від статусу та рівня розвитку країни, існування в системі публічної служби корупційних проявів ставить під сумнів легітимність влади, негативно впливає на забезпечення фундаментальних цінностей суспільства та підриває можливість міжнародної співпраці.

Поширеність в Україні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень демонструє те, що частина працівників публічної служби використовує службовий стан та повноваження з метою отримання незаконного прибутку. Така практика нівелює зусилля щодо налагодження нормальних відносин між системою публічної служби і населенням, підвищення авторитету та довіри до публічних службовців. Останнє потребує викорінювання, адже майже в кожній державі публічна служба є показником її розвитку та безпосередньо «обличчям» держави. Найбільш розповсюдженим інструментом для реалізації наведеного є створення Антикорупційної стратегії. Видається, що реалізація принципів останньої в системі публічної служби сприятиме протидії корупційним ризикам.

Антикорупційна стратегія спрямована на об'єднання системи публічної служби у єдину команду задля скоординованої взаємодії відносно протидії корупційним ризикам та корупції в цілому.

В Україні вже понад чотири роки відсутній актуальний програмний документ для проведення антикорупційних реформ, адже чинність попередньої Антикорупційної стратегії закінчилась у 2017 році. З вересня 2020 року на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект №4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки», поданий Кабінетом Міністрів України. Однак ї досі він не отримав нормативного закріплення.

Ключові слова: публічна служба, корупція, державна політика, антикорупційна стратегія, місцеве самоврядування.

All over the world, corruption is a big problem for the state and its development, despite the fact that it has always been characteristic of almost all human formations. Regardless of the status and level of development of the country, the existence of corruption manifestations in the public service system calls into question the legitimacy of the government, negatively affects the provision of fundamental values of society and undermines the possibility of international cooperation.

The prevalence of corruption or corruption-related offenses in Ukraine demonstrates that some public service employees use their official status and authority to obtain illegal profits. This practice undermines efforts to establish normal relations between the public service system and the population, increase the authority and trust in public officials. The latter needs to be eradicated, because in almost every state, the public service is an indicator of its development and directly the "face" of the state. The most widespread tool for implementing the above is the creation of an Anti-corruption strategy. It seems that the implementation of the principles of the latter in the public service system will contribute to counteracting corruption risks.

The anti-corruption strategy is aimed at uniting the public service system into a single team for coordinated interaction in countering corruption risks and corruption in general.

In Ukraine, there has been no actual program document for anti-corruption reforms for more than four years, because the validity of the previous Anti-Corruption Strategy expired in 2017. Since September 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine has been considering draft law No. 4135 "On the principles of state anti-corruption policy for 2020–2024", submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine. However, it still has not received regulatory approval.

Key words: public service, corruption, state policy, anti-corruption strategy, local self-government.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.2>

Вербановський В. В.

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління
Національного університету
«Одеська політехніка»

Аналіз стану корупції в Україні, ефективності попередньої антикорупційної політики періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу НАЗК у якості основних принципів стратегії протидії корупції в системі публічної служби на 2020–2024 роки визначити наступні: 1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування; 2) цифрова трансформація реалізації повно-

важень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних; 3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; 4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; 5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утверд-

ження культури доброчесності та поваги до верховенства права [6].

Наведені принципи мають бути враховані під час розроблення програмних документів з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики, антикорупційних програм публічних інституцій, а також під час здійснення публічної служби. З огляду на значимість останніх, видається за доцільне проаналізувати специфіку їхньої реалізації.

Як вже відзначалось, першим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування. Останній, відповідно до положень проекту Антикорупційної стратегії, передбачає діяльність у трьох основних напрямках: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики. З огляду на окреслені напрямки, варто відмітити, що на практиці проблемним є розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Однією з головних вимог чіткого розподілу функцій, забезпечення організації роботи є питання правового регулювання становлення та розвитку публічної служби. У цьому контексті існують такі основні умови ефективного виконання функцій публічної служби:

- наявність статусу публічної інституції, який закріплює на законодавчому рівні механізм виконання цих функцій;
- виконання чіткого завдання системи публічної служби;
- запровадження єдиного реєстру публічних послуг та надання публічних послуг населенню відповідно до нього;
- проходження служби на засадах відповідальності, підзвітності, чесності, служіння народу України тощо. У цьому контексті доцільно чітко визначати компетенцію суб'єкта публічної служби зі встановленням його повноважень, юридичною відповідальністю та можливістю контролю за його діяльністю.

Компетенція місцевого самоврядування регулюється на сьогодні близько 700 законами та більше ніж трьома тисячами нормативно-правових актів, частина з яких містить норми, які викликають колізії як у самих цих правових актах, так і між ними. Для встановлення нормативно-правового поля меж компетенції необхідно узгодити велику кількість методологічних питань, насамперед стосовно

визначення базових понять, теорій публічного управління, діяльності суб'єктів публічної служби, функціонального навантаження суб'єктів публічної служби, забезпечення виконання функцій публічної служби загалом та конкретними її суб'єктами [4].

Другим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності.

Останніми роками органи публічного управління переважної більшості країн світу наполегливо працюють над підвищенням рівня відкритості та прозорості управлінських систем. Тому сьогодні інформаційні та комунікаційні технології розглядаються багатьма вченими як «економічно ефективні та зручні засоби сприяння відкритості та прозорості, а також зменшення корупції» у публічній службі.

Сьогодні прозорість та право доступу до інформації розглядається як необхідна умова для побудови демократії участі, відновлення довіри до уряду та, відповідно, запобігання корупції через обґрунтоване прийняття управлінських рішень, забезпечення високої точності державної інформації та її відкритості громадськості. У цьому контексті «прозорість» розглядається у європейській практиці публічного управління як спосіб «підтримки уряду у його прагненні залишатися чесним». Із точки зору міжнародної практики забезпечення прозорості дій уряду на всіх управлінських рівнях, використання ресурсів мережі Інтернет та інформаційних та комунікаційних технологій суттєво знизили витрати на збір, розповсюдження та забезпечення доступу до публічної інформації. Як результат використання цих інструментів, останнє десятиліття ознаменувалося стрімким розвитком концепції електронного уряду як прагнення управлінських систем щодо забезпечення максимального доступу до інформації й сприяння прозорості, підзвітності та вжиття заходів щодо уникнення корупції на публічній службі.

Цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування в контексті посилення рівня прозорості пропонують новий підхід до боротьби з корупцією в системі публічного управління та публічної служби. Інформаційні та комунікаційні технології можуть зменшити корупцію шляхом сприяння належному управлінню («smart management»), підтримки ініціатив, орієнтованих на реформи, виявлення корумпованої поведінки, зміцнення відносин

між державними службовцями та громадянами, що дозволяє відстеження їх діяльності, а також моніторинг та контроль їх поведінки. Чималий внесок у боротьбу із корупцією зробили «електронні бюджети», що стали у світовій практиці невід'ємною структурною складовою частиною і продовженням е-урядування. За визначенням Н.Ю. Мельничук, «е-бюджет» – це «система організації державного управління, яка передбачає взаємодію органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування і населенням, незалежно від місця їх розташування, з використанням інтегрованих інформаційних технологій з метою підвищення ефективності формування і використання бюджетних коштів і забезпечення результативності бюджетного менеджменту в системі державного регулювання» [5, с. 98].

Загалом для того, щоб успішно запобігти корупції, необхідно забезпечити перехід від реалізації ініціативи, що використовують інформаційні та комунікаційні технології для спрощення доступу до інформації, до застосування правил для формування реальної здатності відстежувати рішення та дії державних службовців. Інформаційні та комунікаційні технології мають у цьому великий потенціал і демонструють низку системних переваг: зокрема, через підвищення ефективності внутрішнього та зовнішнього контролю за рахунок переходу до електронного управління, діджиталізацію публічних послуг, що зменшує безпосередній контакт між їх надавачем та набувачем, реструктуризацію податкової системи щодо унеможливлення такого контакту, запуск системи електронних закупівель для унеможливлення корупційних дій чиновників та підприємців, сприяння громадському моніторингу державних витрат для публічного контролю державних витрат та швидшого виявлення й усунення марнотратних проектів [8].

Слід зазначити, що хоча публічні службовці, як правило, віддають перевагу наданню послуг через Інтернет (або інші інформаційні та комунікаційні технології) з позиції доцільності підвищення економічної ефективності, значна кількість громадян все ще має високу потребу у використанні можливостей особистої або телефонної взаємодії з представниками управлінських органів, коли мають запитання або шукають необхідну послугу, не бажаючи розбиратися з можливостями відповідного сайту самостійно. При цьому, дослідження виявляють пряму кореляцію: «особи з вищою освітою є більш відкритими для використання онлайн-інструментів взаємодії з урядом» [10], що в черговий раз актуалізує

питання приділення уваги питанням цифрової освіти українців. Але слід визнати, що і пропозиція електронних послуг часто характеризується проблемами «юзабіліті» або зручності для користувача, наповненості інформацією та доступності пошуку, мови, активності технологічної інфраструктури, рівнем довіри до уряду та забезпеченням доступу до комп'ютерів та до Інтернету для широких верств населення. Проте, сьогодні це не може вважатися запобіжником розвитку концепції електронного урядування [9].

Третім принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб. Відзначимо, що відносно останнього творцями не здійснено тлумачення, натомість вказали його без жодної конкретизації. На нашу думку, принцип створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб дещо пов'язаний із попереднім принципом та набранням чинності Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Останнім визначаються засади надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг.

Четвертим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення задля створення додаткового стримувального ефекту для всіх суб'єктів правовідносин.

П'ятим принципом стратегії протидії корупції в системі публічної служби є формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Недостатній рівень доброчесності окремих службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової корупції та сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – одні з основних факторів, що сприяють виникненню корупції та ускладнюють її викорінення [1].

Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчи-

нення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми, а тому і не чинить опору здирництву. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зростає [3].

Процес формування антикорупційної свідомості громадян і посилення їх антикорупційної мотивації висуває підвищені вимоги і до правоохоронців, рівня їх правової культури, моральних якостей. Між професійною діяльністю правоохоронних органів і рівнем правової культури і правової свідомості населення існує тісний взаємозв'язок. Професійно-юридична діяльність має глибоке виховне значення. Уявлення, погляди, ставлення громадян до чинної правової системи формуються не тільки й не стільки в результаті ознайомлення з законодавством та іншими нормативно-правовими актами, а значною мірою залежить від їх уявлень про практику роботи правоохоронних органів [7].

Найбільш ефективний спосіб запобігання корупції – це усунення причин і умов, які її породжують і сприяють її існуванню. Одним із вагомих причин протидії корупції є проблема у формуванні антикорупційної свідомості громадян, яка потребує безперервної, всеохоплюючої і комплексної діяльності, на всіх етапах становлення, розвитку та діяльності людини. Від виховних, загальноосвітніх, середніх і професійних, вищих закладів освіти, так і на шляху професійного становлення та подальшої професійної діяльності особи. Для формування антикорупційної правосвідомості людини, необхідне висвітлення у засобах масової інформації небезпечності та усіх негативних наслідків корупції через: статті, телепередачі, документальні, художні фільми, розроблення і розміщення соціальних реклам, з питань запобігання та протидії корупції, шляхом доведення переваг законослухняної поведінки та впровадження їх в інформаційний простір на різних рівнях. Це сприятиме формуванню [2].

Відзначимо, що нині активно робота щодо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права проводиться доволі безсистемно, поверхово та не має масового характеру. Так, нині наведений принцип реалізується переважно у якості

тренінгів для діючих публічних службовців та випускників профільних навчальних закладів. Видається, що цього критично недостатньо, а тому в рамках антикорупційної стратегії варто закріпити окремі положення щодо наведених заходів.

Висновки. Отже, в результаті узагальнення та аналізу, викладеного вище, доходимо висновку, що нині не усі принципи майбутньої антикорупційної стратегії знайшли свою у практичній діяльності системи публічної служби в Україні. Активна провадиться цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, створюються більш зручні та законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб на протигагу існуючим корупційним практикам. Разом з тим, юридичну відповідальність для публічних службовців за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення на практиці все ще можна відвернути, суспільна нетерпимості до корупції, культури доброчесності та поваги до верховенства права не сформовані у необхідному обсязі. Окрім того, не завершено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Не зважаючи на недоліки реалізації досліджуваних принципів, вважаємо, що остання повинна продовжуватись й надалі, адже вже нині наявні позитивні результати щодо протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боротьба з корупцією Урядовий портал URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalmst/reformi/verhovenstvo-prava-taborotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>
2. Брисковська О. М. Формування антикорупційної свідомості громадян як чинник подолання корупції. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16474/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20...%20%D0%A72_p048-051.pdf
3. Брус Т. М., Ковальов В. Г. Проблеми антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 3.
4. Карпа М. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2(33). С. 109–116
5. Мельничук Н. Ю. Електронне урядування: сучасний стан та перспективи застосування у бюджетній сфері. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. № 5(73). С. 97–105
6. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptionsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>
7. Тригубенко Г. В. Пріоритетні напрями подолання правового нігілізму в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 1. Т. 1.

8. Шевченко С. Сидоренко Н. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. № 5. С. 72–81.

9. Шевченко С. Сидоренко Н. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної

служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 5. С. 72–81.

10. Bertot J. C., Jaeger P. T., Grimes J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*. 2010. No. 27. Pp. 264–271.

П. НАТ ТА Р. БЕКОФ ПРО СТРАТЕГІЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

P. NUTT AND R. BACKOFF ON THE STRATEGIC AGENDA OF A PUBLIC ORGANIZATION

У статті представлені результати теоретичного осмислення проблеми розробки стратегічного порядку денного публічної організації, актуалізованої в межах розробленого П. Натом та Р. Бекофом підходу стратегічного менеджменту у публічному секторі. У процесі дослідження систематизовані концептуальні ідеї цих науковців з визначеної проблеми, а також низки інших дослідників, позиції яких можуть трактуватися як теоретичний фундамент наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа. Стверджується, що стратегічне управління буде малоефективним за умови відсутності належним чином розробленого порядку денного публічної організації. Процес розробки агенди має спиратися на детальне вивчення актуального стану, проблем та запитів як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, при чому їхня суть та специфіка мають розглядатися у динаміці. П. Нат та Р. Бекоф пропонують розуміти питання порядку денного як свого роду «напругу» між протилежними позиціями. Поняття напруги використовується, щоб висвітлити конфлікт, притаманний усім стратегічним питанням, і забезпечити засіб для опису та артикуляції проблем. Дослідники пропонують використовувати формат конкуруючих цінностей, щоб виявити діалектичні елементи, які формують проблеми як напругу. Стратегія публічної організації не може вважатися інноваційною, якщо вона завжди вбачає своєю метою один і той самий результат діяльності, приміром, продуктивність. Також у статті проаналізовано чотири концептуальні виміри змін, які мають враховуватися при розробці порядку денного, – це потреби у справедливості, збереженні, переході та продуктивності. Розкрито зміст двох підходів, які використовуються стратегічними менеджерами для інтерпретації розвитку подій, а саме – «відкритий і гнучкий» та «регульований і контрольований». Перший підхід демонструє відкритість до змін, другий – відданість традиції.

Ключові слова: стратегічне публічне управління та адміністрування, порядок денний, напруга, публічна організація, розвиток.

The article presents the results of a theoretical understanding of the problem of developing a strategic agenda of a public organization, actualized within the framework of the approach of strategic management in the public sector developed by P. Nutt and R. Backoff. In the process of the research, the conceptual ideas of these scientists on a certain problem, as well as a number of other researchers, whose positions can be interpreted as the theoretical foundation of the scientific views of P. Nutt and R. Backoff, are systematized. It is argued that strategic management will be ineffective in the absence of a properly developed public organization agenda. The process of developing the agenda should be based on a detailed study of the current state, problems and requests of both the internal and external environment, while their essence and specificity should be considered in dynamics. P. Nutt and R. Backoff propose to understand the issue of the agenda as a kind of "tension" between opposing positions. The concept of tension is used to illuminate the conflict inherent in all strategic issues and to provide a means of describing and articulating the issues. Researchers suggest using the competing values format to reveal the dialectical elements that shape issues as tensions. The strategy of a public organization cannot be considered innovative if it always sees as its goal the same result of activity, for example, productivity. The article also analyzes four conceptual dimensions of change that should be taken into account when developing the agenda – these are the needs for equity, conservation, transition and productivity. The content of two approaches used by strategic managers to interpret the development of events, namely "open and flexible" and "regulated and controlled", is revealed. The first approach demonstrates openness to change, the second – devotion to tradition.

Key words: strategic public management and administration, agenda, tension, public organization, development.

УДК 351/354
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.30.3>

Габінет М. В.

аспірант кафедри державного управління
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Концепція публічного управління та адміністрування П. Ната та Р. Бекофа пропонує актуальну практично орієнтовану управлінську модель, в центрі якої міститься стратегія діяльності публічної організації. Остання, у свою чергу, передбачає чітке визначення мети, завдань, плану, методів та прогнозованих результатів діяльності публічної установи. Дослідники аргументовано доводять, що стратегічний підхід, запозичений із бізнесового сектору, є дієвим у публічному вимірі з ура-

хуванням його особливостей та пріоритетів. Виважений порядок денний є одним із стрижневих елементів стратегічного менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Стратегічний менеджмент у публічному управлінні та адмініструванні як предмет наукового дослідження аналізується як низкою українських учених (Р. Бортейчук, Ю. Королюк, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський, А. Сельський тощо), так і значною кількістю зарубіжних фахівців (Дж. Брайсон, Б. Вотерс, П. Джойс, Б. Джордж і т. д.) через виразну актуальність підходу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, наукова концепція П. Ната та Р. Бекофа лишається мало дослідженою, особливо – аспект стратегічного порядку денного, чим і спричинено вибір теми даної статті.

Мета статті полягає у розкритті змісту процесу формування стратегічного порядку денного публічної організації, розробленого П. Натом та Р. Бекофом.

Виклад основного матеріалу. Питання керують пошуком стратегії в процесі стратегічного управління. Порядок денний проблем, який втрачає можливості та не справляється із загрозами, робить процес стратегічного управління неефективним. Неоднозначний і динамічний характер питань ускладнює формування агенди. Проблеми зрідка постають у чітких і недвозначних термінах [4]. Навіть чітка зміна окремих показників може бути інтерпретована управлінцями різними способами залежно від ситуації. Динамічний характер проблеми може викликати сюрпризи. Можуть раптово виникнути виклики, які є складними та новими з незначними вказівками щодо того, що робити [5]. Як наслідок, формулювання стратегії стає все більш залежним від вироблення чіткого порядку денного. Коли питання ігноруються, неправильно тлумачаться або залишаються неясними, мало що може керувати пошуком стратегії. Стратегічні відповіді, як правило, спираються на попередню практику [6].

Щоб уникнути цих труднощів, проблему можна визначити як напругу між двома подіями. Напруга визначає протиріччя всередині організації або між організацією та її оточенням. Напруга визначає конкуруючі інтереси та цінності. Поняття напруги використовується, щоб висвітлити конфлікт, притаманний усім стратегічним питанням, і забезпечити засіб для опису та артикуляції проблем. Розв'язка сил у полі напруженості створює напрямок, який може вказувати на небажані результати. Визнання проблемної напруги в роботі організації спонукає організацію до пошуку відповідей, які можуть відхилити небажаний напрямок до ідеалів організації [10].

Формування проблем як напруги фіксує заплутану мережу політичних сил, які протистоять організації та тягнуть її в різні сторони водночас. Стратегічні менеджери, які мають справу з однією з цих сил і нехтують іншими, менш схильні до успіху [2]. Публічні організації, приміром, повинні зіштовхнутися з необхідністю контролювати витрати та, водночас, розширювати свої зобов'язання щодо надання послуг незахищеним групам, що вимагається судовими рішеннями та законодавчими ука-

зами. Реагування на скорочення витрат або розширення служби без урахування іншого може створити потенційно небезпечну ситуацію.

Обґрунтування розгляду проблем як напруги походить з кількох джерел. Напруга пов'язана з парадоксом [16]. Суперечність між двома виправданими інтерпретаціями чогось породжує парадокс. Аргументи, які можна навести для кожної, є переконливими, але тлумачення відрізняються. Разом ці інтерпретації пропонують ідеї, які відсутні, якщо розглядати їх окремо. Парадокс не означає вибір, який необхідно зробити, або необхідність узгодити протилежні інтерпретації. Розглядаючись як парадокс, проблема виражається в термінах протилежних сил, які тягнуть або штовхають організацію до або від її ідеалів [9]. В організації може існувати кілька таких протиріч одночасно.

Розгляд проблеми як напруги узгоджується з декількома науковими школами, пов'язаними з формуванням стратегії. Наприклад, І. Джантч стверджує, що стратегічне управління має збалансувати протилежні сили [7]. Напруженість подібна до діалектичних ідей, які використовував Р. Паскаль [11]. Протилежні ідеї в діалектиці породжують сильні претензії та контрпретензії, які створюють напругу, на яку розробляється відповідь. Р. Кобб і К. Елдер визначають проблеми як конфлікти між групами інтересів [3]. Кожен із цих підходів передбачає, що проблеми слід розглядати як протилежні сили, які вловлюють дилеми в суперечливих вимогах. Так, Л. Сусман і Р. Герден виявили, що управління цими протилежними силами призводить до кращих результатів у виробленні політики [15]. Стратегічні менеджери, які мають справу з однією з двох протилежних сил і ігнорують іншу, створюють небезпечну ситуацію, у якій не помічаються перешкоди для дій або можливості, створені невизнаною силою.

Інноваційна стратегія є малоймовірною, якщо організації класифікують розробки, не замислюючись, і прагнуть позначити їх певним чином, наприклад, виключно як продуктивність. Відкриття пошуку для нових можливостей слідує загальноприйнятим максимумам, виведеним із досліджень вирішення проблем та практики експертів-управлінців. Література з вирішення проблем має на увазі, що формування стратегії має бути зосереджене на проблемі [8]. Успішні дії залежать від вжиття заходів для прояснення природи потреб і можливостей. Дослідження експертів-практиків показують, що найкращі результати досягаються, коли і засоби, і цілі залишаються постійними [14]. Компетентні менеджери добре розуміють конкуруючі цінності та розглядають питання з точки зору кожної з цінностей,

перш ніж діяти [12]. Розглядаючи проблеми як напругу, управлінці залишаються «зосередженими на проблемі», що змушує їх затримуватись у формулюванні діяльності, доки не з'явиться більш повне розуміння потреб і можливостей.

Напрямок уваги та характер уваги стратегічного менеджера підказує способи сканування середовища на предмет помітних подій. Напрямок уваги показує, де зосереджено сканування, а тип уваги визначає, як сприйняття стратегічного менеджера впливає на те, що він бачить. Сканування виявляє як об'єктивні факти, так і «кристали» сенсу, які стратегічний менеджер буде зі спостережень.

Стратегічні менеджери можуть спрямовувати свою увагу як всередину організації, так і назовні, коли вони шукають розвиток [1]. Існує значна згода щодо того, що внутрішній фокус уваги, а не зовнішній, забезпечує важливу дихотомію [9; 13]. Сканування, кероване внутрішнім органом, виявляє події, пов'язані з функціонуванням організації, наприклад результативність, виміряну інформаційними системами, або висновки ключових довірених осіб. Спостереження довірених осіб описують, як лідери громадської думки та центри влади типізують класи чи групи людей з точки зору їхніх потреб, задоволення чи скарж. Спостереження, зосереджені на продуктивності, виявляють проблеми з такими операціями, як вимірювання витрат, якості та безпеки. Зовнішня орієнтація спрямовує сканування на розвиток подій, зовнішньо закликаючи стратегічних менеджерів розглядати людей і продуктивність з точки зору норм, заснованих на очікуваннях, отриманих від подібних організацій та інших референтних груп.

Для інтерпретації розвитку подій стратегічними менеджерами використовується або «відкритий і гнучкий», або «регульований і контрольований» підхід. Категорії регулювання та зміни вказують на те, що стратегічні менеджери схильні бачити той аспект реальності, який вони визнають. Відкритий і гнучкий погляд на події та тенденції визначає потенціал для змін у розвитку. Розвиток часто набуває форми інновацій, які організація повинна розглянути. Інтерпретація, заснована на регулюванні та контролі, вимагає передбачуваності та має тенденцію розглядати події як відхилення від стабільності. Ці два підходи призводять до інтерпретацій, які вимагають або змін, або відновлення традиції. Стратегічні менеджери, які обирають один із цих способів спрямовувати та зосереджувати свою думку, схильні бачити зміни з точки зору потреб у справедливості, збереженні, переході чи продуктивності [10].

Спрямоване всередину відкрите та гнучке сканування виявляє події, які стосуються справедливості. Цей тип сканування спрямований на ключових інсайдерів, які керують організацією, і їхнє тлумачення того, що потребує виправлення. Часто використовуються такі показники, як задоволеність, згуртованість, мораль і мотивація. Щоб мати справу з ключовими інсайдерами, озброєними цією інформацією, стратегічний менеджер повинен протистояти, забезпечуючи справедливе ставлення до ключових людей. Занепокоєння щодо чесності виникають для двох груп: клієнтів і людей, які керують організацією. Справедливість працівників часто вимагає інвестицій у ріст і розвиток працівників, а також їхньої підтримки один одного. Такі зміни відзначаються як потреба у більшій кількості персоналу, навчанні чи консультуванні, перегляді систем винагороди або просування кар'єрними сходами. Ключові інсайдери також визначають бажання, потреби та запити клієнтів і споживачів. Ці особи інтерпретують вимоги останніх та обґрунтованість цих вимог. Такі зміни формуються як корисні зміни в цільових групах і необхідні ініціативи щодо продуктів чи послуг.

Контроль і регулювання, спрямовані всередину, підкреслюють розвиток, який підтримує традицію. Подіям чи тенденціям нав'язується модель контролю, яка вимагає повернення до попереднього статус-кво або збереження поточного. Необхідність збереження традицій лежить в основі цих подій. Цінність традиції часто трактується як збереження культури, практик або договорів, створених і підтверджених протягом життя організації.

Розвиток змін (перехід) виникає в результаті відкритого та гнучкого сканування, яке спрямовується ззовні. Зчитуючи екологічні сигнали, стратегічний менеджер шукає потреби, які необхідно задовольнити, або можливості, які дають організації важелі впливу. Організація буде покликана адаптуватися способами, необхідними для використання можливості або задоволення потреби, створюючи перехід. Перехід фіксує те, як організація повинна змінитися, щоб пристосуватися до змін, які мають на увазі. Розробки часто формулюються як нові продукти чи послуги, які можуть сприяти зростанню, розширенню чи впливу організації.

Зовнішнє сканування з використанням нормативної точки зору підкреслює раціональність того, як все робиться. Розробки розглядаються як зміни процесу, необхідні для підвищення продуктивності. Розвиток описується як необхідність пошуку найкращого можливого рівня виробництва. Розвиток продуктивності часто

вимагає модифікації процесів, які можуть покращити перспективи продуктивності.

Висновки. Наше дослідження дозволило описати роль і важливість стратегічних питань у формулюванні порядку денного, запропонованих П. Натом та Р. Бекофом. Проблеми впливають із трендів або подій, що виникають всередині або поза організацією, і можуть мати важливий вплив на здатність організації досягти бажаного майбутнього. У стратегічному управлінні проблеми використовуються для того, щоб спрямовувати пошук стратегічних реакцій. Проблеми, які не враховують важливі тенденції та події, можуть неправильно спрямувати цей пошук.

На практиці стратегічні менеджери часто додають питання до свого порядку денного швидко, майже не роздумуючи. Порядок денний, який формується таким чином, може упустити значні можливості чи загрози. Проблеми, які визнаються, можуть бути більш терміновими, ніж важливими, або можуть бути симптомами глибших проблем. Очевидна терміновість відволікає увагу від більш важливих, але прихованих проблем, які лежать в основі внесення значних змін. Знайти ключові проблеми серед низки подій, з якими стикається більшість стратегічних менеджерів, є важким завданням.

Застосовуючи підхід П. Ната та Р. Бекофа, можна сформулювати проблеми, звернувши увагу на те, як один полюс напруги викликає свою антитезу. Дослідники пропонують використовувати формат конкуруючих цінностей, щоб виявити діалектичні елементи, які формують проблеми як напругу. Тригер, який називається розвитком, класифікується за допомогою основи, а потім поєднується з іншими типами подій для створення напруги. Ця напруженість і напруженість, не пов'язана з ініціюючим розвитком, створюють набір запитань, які використовуються для перевірки повноти порядку денного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ansoff I. The changing shape of the strategic problem. *Strategic management*. Boston : Little, Brown, 1979.
2. Cameron K. Effectiveness paradoxes: Consensus and conflict in perceptions of organizational performance. *Management Science*. 1986. Vol. 32(5). P. 539–553.
3. Cobb R., Elder C. Participants in American politics: The dynamics of agenda building. Boston : Allyn & Bacon, 1972.
4. Cowan D. Developing a process model of problem recognition. *Academy of Management Review*. 1986. Vol. 11. P. 763–776.
5. Dutton J., Duncan, R. The influence of the strategic planning process on strategic change. *Strategic Planning Journal*. 1987. Vol. 8. P. 103–116.
6. Dutton J., Strumpf S., Wagner D. Diagnosing strategic issues and managing investment of resources. *Advances in Strategic Management*. 1990. Vol. 6. P. 143–167.
7. Jantsch E. Design for evolution: Self organization and planning in the life of systems. New York : Brazilla, 1975.
8. Maier N. Problem solving and creativity: In individuals and groups. New York: Brooks-Cole. 1970.
9. Nutt R., Backoff R. A strategic management process for public & third sector organizations. *American Journal of Planning*. 1987. Vol. 53(1). P. 44–57.
10. Nutt P., Backoff R. The strategic management of the public and third sector organizations. San Francisco : Jossey-Bass, 1992.
11. Pascale R. Managing on the edge. New York : Simon & Schuster, 1990.
12. Quinn R. Beyond rational management: Mastering fire paradoxes and competing demands of high performance. San Francisco : Jossey-Bass, 1988.
13. Ring P. Strategic issues: What are they & where do they come from? *Strategic planning*. Chicago : APA Planners, 1989.
14. Schon D. The reflective practitioner: How professionals think in action. New York : Basic Books, 1983.
15. Sussman L., Herden R. Dialectic problem solving. *Business Horizons*. 1986.
16. Van de Ven A., Poole M. Paradoxical requirements for a theory of organizational change. *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*. Cambridge, MA : Ballinger, 1987.

СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE INFORMATION POLICY OF THE STATE: WAYS OF DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

У статті теоретично узагальнено основні риси, умови і характерні ознаки сучасної інформаційної війни Російської Федерації проти України як сукупності тісно пов'язаних напрямків протистояння: військового, економічного, соціального, інформаційного, дипломатичного, торговельного, науково-технічного. Обґрунтовано актуальність стратегічних комунікацій у сфері інформаційної політики держави у форматі протидії комплексним загрозам з боку Росії, насамперед їх інформаційно-психологічної складової. Доведено, що завданням стратегічних комунікацій в умовах війни є створення ефективної координації суб'єктів такої комунікації у різнорівневих системах із власною ієрархією, системою прийняття рішень, традицій, цілей, забезпечення єдності дії у межах єдиного вектору інформаційної політики держави. Обґрунтовано, що на інструментальному рівні ефективна система стратегічних комунікацій має створювати формалізовану модель взаємодії між відомствами, їх оперативну координацію для встановлення певного нарративу. Сформульовано тезу, що така модель може уявляти мозаїчну систему і поєднувати в собі найбільш ефективні та дієві методи та прийоми, способи та технології публічного управління та адміністрування, які відповідають поставленим завданням. Досліджено актуальні питання стратегічних комунікацій з позицій національної безпеки в українському законодавстві, а саме у Воєнній доктрині України, у дорожній карті Програми партнерства Україна-НАТО із стратегічних комунікацій, Стратегії воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона». У статті підкреслюється необхідність підготовки фахівців із конкретних складових стратегічних комунікацій (публічна дипломатія, інформаційно-психологічні операції, військові зв'язки з громадськістю) та здатних розробляти плани із стратегічних комунікацій та ефективно реалізувати їх.

Ключові слова: стратегічні комунікації, державна інформаційна політика, російсько-українська війна, інформаційна війна, інформаційна безпека держави.

The article theoretically summarizes the main features, conditions and characteristics of the modern information war of the Russian Federation against Ukraine as a set of closely related directions of military, economic, social, informational, diplomatic, trade, scientific and technical confrontation. The relevance of strategic communications in the field of information policy of the state in the form of countering complex threats from Russia, primarily their informational and psychological component, is substantiated. It has been proven that the task of strategic communications in the conditions of war is to create effective coordination of the subjects of such communication in multi-level systems with their own hierarchy, decision-making system, traditions, goals, ensuring the unity of actions within a single vector of the state's information policy. At the instrumental level, an effective system of strategic communications should create a formalized model of interaction between departments, their operational coordination to establish a certain narrative. The thesis is that such a model can represent a mosaic system and combine the most efficient and effective methods and techniques and technologies of public management and administration that meet the tasks set. Current issues of strategic communications from the standpoint of national security in Ukrainian legislation, namely in the Military Doctrine of Ukraine, in the roadmap of the Ukraine-NATO Strategic Communications Partnership Program, and in the Military Security Strategy of Ukraine "Military Security – Comprehensive Defense" were studied. The article emphasizes the need to train specialists in specific components of strategic communications (public diplomacy, informational and psychological operations, military public relations) and capable of developing strategic communications plans and effectively implementing them.

Key words: strategic communications, state information policy, Russian-Ukrainian war, information war, information security of the state.

УДК 351/354:316.77.061
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.30.4>

Михайлова О. Г.

аспірант кафедри соціальної філософії та управління
Державний податковий університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. З 24 лютого 2022 року Українська держава захист своєї незалежності здійснює через криваву, підступну війну з боку Російської Федерації не тільки з використанням регулярної армії. Специфіка війн XXI століття, зокрема російсько-української війни 2022 року, полягає в тому, що провідними є не тільки традиційна зброя, а й такі інструменти, як політичний, дипломатичний, економічний, інформаційний, ідеологічний, психологічний,

гуманітарний впливи, роль яких стає навіть більш ефективною та руйнівною. Інформаційна агресія, поряд з іншими формами протистояння, призвела до пошуку експертами з національної безпеки можливих механізмів цілісної відповіді на такий виклик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Стратегічним комунікаціям у сфері безпеки, оборони та міжнародних відносин найбільшу увагу було приділено у дослідженнях зарубіжних науковців, серед яких: Р. Брукс, Г. Вільям,

Д. Гавра, Д. Гейдж, Л. Гемерт, П. Глендай, Е. Голдман, К. Йорк, П. Корніш, Дж. Ліндлі-Френч, М. Маллен, Д. Мюрфі, К. Пол, А. Рідінг, Б. Стейн, К. Талі, Б. Хайб, С. Хельмус, Д. Хольцхаузен. Серед вітчизняних науковців стратегічні комунікації стали об'єктом досліджень у А. Баровської, В. Бебика, Д. Дубова, С. Квіта, О. Крутія, Д. Коники, О. Кушнір, В. Ліпкана, В. Пилипчука, Г. Почепцова, Є. Романенка, Т. Сивак, С. Соловйова, М. Шклярук та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Стратегічні комунікації в інформаційній політиці органів публічної влади сьогодні є найважливішою сферою, яка забезпечує зв'язок влади з населенням. Як свідчать національна та світова практики, комунікація в публічному управлінні є специфічною діяльністю, яка потребує вивчення та наукового обґрунтування для застосування та розвитку. Державне регулювання інформаційного простору, як і комунікаційна діяльність органів публічного управління та адміністрування зокрема, не є системними, тобто здійснюються хаотично, епізодично і досі не виокремилися в самостійну складову державної політики.

Мета статті – виявлення шляхів розвитку стратегічних комунікацій та міри їх впливу на дієвість інформаційної політики Української держави в умовах російсько-української війни.

Виклад основного матеріалу. Аналіз реальних подій військового протистояння між Україною і Російською Федерацією дозволяє визначити основні риси та умови сучасної інформаційної війни, а саме:

- існування єдиного центру, який планує, організовує та контролює агресивні дії в усіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, проти якої здійснюється агресія;

- поєднання звичайних і нетрадиційних бойових дій та широкого кола учасників війни (збройні сили держави, терористи, найманці, банди, а також журналісти, дипломати, економісти, ІТ-фахівці тощо);

- орієнтація на боротьбу за свідомість людей, де головними учасниками інформаційного протистояння є телебачення, Інтернет, соціальні мережі, інші ЗМІ;

- боротьба в усіх сферах життя людини, суспільства та держави (через спілкування із родичами, колегами, бізнес-партнерами тощо, які проживають в країні агресора; через рекламні повідомлення; символіку).

Характерними ознаками інформаційної війни Росії проти України є також:

- залучення або використання в цілях держави-агресора окремих осіб, груп, організацій і партій, їх можливостей шляхом явного та/або

прихованого маніпулювання їхніми поглядами та переконаннями;

- розгортання та ведення широкої інформаційної війни та психолого-ідеологічної атаки стосовно власного населення та особового складу власних збройних сил, проти міжнародного співтовариства з метою введення в оману щодо справжніх намірів агресора (відверті маніпуляції, дезінформація, брехливість та до певної міри одноманітна «геббельська» пропаганда);

- створення сепаратистських рухів у державі, проти якої чиниться агресія, за політичними, етнічними або релігійними ознаками;

- проникнення розвідки в усі сфери діяльності держави, проти якої чиниться агресія (як військову, так і державну), розгортання широкої агентурної мережі, підкуп державних службовців та окремих політиків;

- вплив (руйнування) на фінансову та енергетичну систему, на промислові об'єкти (особливо ВПК) з метою дестабілізації та зупинки їх функціонування та розвитку;

- ведення торгівельних воєн шляхом припинення транзиту, введення підвищених мит або заборони ввезення товарів і недопущення їх надходження на власні ринки з держави, з якою ведеться війна;

- розповсюдження зброї та боєприпасів у районах із сепаратистськими настроями;

- створення або використання сприятливої політичної ситуації для початку прихованих бойових дій з метою з найменшими втратами захопити частину території держави, проти якої чиниться агресія;

- централізоване управління як збройними силами, так і незаконними збройними формуваннями, сепаратистами, терористами, бойовиками, диверсійно-розвідувальними групами;

- організація плебісциту чи референдуму на тимчасово захоплених територіях для виправдання «етнічної» агресії з псевдометою захисту інтересів певних груп (іншої національності чи релігії);

- блокування або порушення зв'язку;

- залякування (розповсюдження недостовірної інформації, скоєння кримінальних злочинів, руйнація інфраструктури населених пунктів тощо) мирного населення країни, проти якої чиниться агресія, з метою створення паніки і втрати віри у перемогу;

- вивезення з окупованої території матеріальних цінностей, сировини, енергоносіїв та мирного населення (переважно дітей) з псевдометою захисту їх від військових дій;

- створення на тимчасово окупованих територіях органів державного управління, підконтрольних державі-агресору;

– використання політичного, дипломатичного, економічного, інформаційного, конфесійного та інших видів невійськового потенціалу країни-агресора в усіх сферах життя людини, суспільства та країни, проти яких чиниться агресія.

Отже, сучасна російсько-українська війна – це сукупність тісно пов'язаних напрямків протистояння: військового, економічного, соціального, інформаційного, дипломатичного, торговельного, науково-технічного тощо. З огляду на те, що держава, яка стримує агресію, є одночасно суб'єктом і об'єктом такої війни, то дії на всіх її ділянках мають бути підпорядковані єдиній меті – протистояння державі-агресору і бути централізованими в усіх сферах. Термін «стратегічні комунікації» сьогодні стає предметом обговорення у сфері інформаційної політики держави у форматі протидії комплексним загрозам з боку Росії, насамперед їх інформаційно-психологічній складовій.

Теоретичним і практичним підґрунтям для України є, насамперед, досвід США. С початку XXI століття використання інформації для впливу на перебіг військового конфлікту стало одним із ключових напрямків в роботі Міністерства оборони США. На думку американських військових експертів, при грамотно побудованій роботі в Інтернеті, зі ЗМІ та іншими джерелами інформації можна перемогти практично в будь-якому збройному протистоянні [1].

Досліджуючи питання стратегічних комунікацій в українському законодавстві, О. Кушнір наголошує на тому, що в сучасній практиці публічного управління «стратегічні комунікації» переважно розглядаються з позицій національної безпеки [4]. Зокрема, визначення даного поняття в Воєнній доктрині України, затвердженій Указом Президента України від 02.09.2015 р. № 555 (втратив чинність) надавалося, як скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, PR, військових зв'язків, інформаційних та психологічних заходів, спрямованих на просування цілей держави. У 2015 році була підписана дорожня карта Програми партнерства Україна-НАТО із стратегічних комунікацій.

У Стратегії воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона», затвердженій Указом Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021 декларується, що досягнення цілей державної політики у військовій сфері, обороні та військовому будівництві з урахуванням умов та обмежень здійснюватиметься шляхом формування та

реалізації ефективної військової політики заснованої, зокрема, на стратегічних комунікаціях та інформаційній політиці у військовій сфері, оборонному та військовому будівництві, європейській та євроатлантичній інтеграції України [5].

Багатьма дослідниками «стратегічні комунікації» розглядаються як системні комунікації, що орієнтовані на встановлення взаємозв'язків і взаємовідносин між органами влади та суспільством, між державами, між громадянами, з метою досягнення встановленої мети через використання скоординованих програм, планів, тем, меседжів (повідомлень), слів, зображень та інших форм сигналів або участі тощо здатних інформувати, впливати чи переконувати цільові аудиторії (всередині держави, іноземні аудиторії, незгодних), у підтримці національних цілей [1; 2; 3].

В основі стратегічних комунікацій, зокрема, і в умовах війни, лежать наступні положення:

1. Інформування, вплив і переконання для просування інтересів і цілей державної політики.

2. Цілі мають бути чіткими та зрозумілими, адже саме це впливає на те, якої поведінки, дій чи поглядів ми збираємося досягти від цільових аудиторій в інтересах національної політики.

3. Координація та деконфліктизація для уникнення ситуацій, коли інформаційна діяльність одних структур (державних військових та цивільних, громадських, зокрема ЗМІ, громадські активісти тощо) призводить до ускладнення (або неможливості) інформаційної діяльності інших структур. Це відбувається, коли відсутня координація на рівні структур і відсутність координації на рівні повідомлень (власне їх змісту), що може призвести до вкрай негативних наслідків.

4. «Комунікація за допомогою дій» та зменшення розриву в конструкції *скавав – зроби*. Дії (поведінка, заходи, конкретні справи, політика) набагато важливіші за слова, що є загальною базовою позицією для ефективних стратегічних комунікацій [7].

Сьогодні первинною проблемою державних стратегічних комунікацій є проблема ефективної координації суб'єктів стратегічної комунікації у різнорівневих системах із власною ієрархією, системою прийняття рішень, традицій і навіть цілей. І головне завдання держави в умова військового російсько-українського протистояння і в подальшому – забезпечити єдність дій цих структур у межах єдиного вектору діяльності.

Ця координація має включати як загальну практичнокоординацію дій, так і створення єдиної системи уніфікованих повідомлень, що не суперечать одне одному. Ключове завдання –

провести реальний аудит можливостей органів державної влади і зрозуміти, як вищевказана система має виглядати в конкретних політико-адміністративних умовах. Останнє вкрай важко ігнорувати, оскільки природа державного управління, політико-управлінська культура, політична модель держави суттєво впливають на забезпечення системної взаємодії між владою, щоб замість «перетягування канату» вони працювали разом, особливо в умовах війни. Тут слід чітко розуміти, що на інструментальному рівні ефективна система стратегічних комунікацій – це, насамперед, однозначна формалізована модель взаємодії між відомствами, їх оперативна координація для встановлення певного наративу. Останнє формується не лише самою державою, а в тісному зв'язку з широким колом представників суспільства: військовими, науковцями, експертами, громадськими активістами тощо. Тому питання побудови системи стратегічних комунікацій є питанням координації.

Складною та неоднозначною залишається проблема підготовки фахівців із конкретних складових стратегічних комунікацій (публічна дипломатія, інформаційно-психологічні операції, військові зв'язки з громадськістю) і, не в останню чергу, фахівців, здатних розробляти плани із стратегічних комунікацій та ефективно реалізувати їх. Останнє вимагає достатнього глибокого знання не лише особливостей кожного конкретного елемента стратегічних комунікацій, а й державного управління загалом, механізмів координації державних інституцій та вміння налагоджувати ефективні зв'язки з недержавними суб'єктами.

Висновки. Найближчим часом ключовими питаннями розвитку системи стратегічних комунікацій в Україні будуть налагодження ефективної координації, вироблення цілісного бачення концепції стратегічних комунікацій, створення повноцінного та довгострокового механізму підготовки фахівців із стратегічних комунікацій в Україні, розроблення їх чіткої та ефективної регламентації для практичного використання органами державної влади в інтересах національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баровська А. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 1. С. 147–152.
2. Castells Manuel. Information Technology, Globalization and Social Development. *UNRISD Discussion Paper*. 1999. № 114. September.
3. Крутій О. М., Радченко О. В. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства: монографія. Харків: Вид-во АДНДУ, 2016. 396 с.
4. Кушнір О. Поняття та сутність стратегічних комунікацій у сучасному українському державотворенні. Глобальна організація союзницького лідерства. URL: <http://goalint.org/ponyattya-ta-sutnist-strategichnixkomunikacii-u-suchasnomu-ukrainskomu-derzhavotvorenni>
5. Стратегія воєнної безпеки України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона», затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
6. Bean H., Comor E. America's 'Engagement' Delusion: Critiquing a Public Diplomacy Consensus. *International Communication Gazette*. 2012. April. № 74. P. 203–220.
7. Christopher Paul. Getting Better at Strategic Communication, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*. Santa Barbara, California: Praeger. ABC-CLIO, LLC, 2011.

ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE AND THE WORLD

У статті проаналізовано сучасні тенденції розвитку державного управління в Україні, окреслено основні зміни та процес трансформації вітчизняної системи державного управління в Україні під впливом цивілізаційних змін та викликів глобалізації. Виокремити та проаналізувати такі тенденції розвитку державного управління: поступове вдосконалення моделі державного управління, формування ефективних організацій та діяльності на всіх рівнях управління, реформування місцевого самоврядування, процес реформування організації територіальної влади за принципами економічної доцільності та соціальних потреб реформування та модернізація державної служби та служб органів місцевого самоврядування тощо. Запропоновано подальші шляхи вдосконалення системи державного управління України.

Автор приходить до висновку, що виклики сучасної епохи інформаційного суспільства та необхідність реформування вітчизняної системи державного управління, викликані зміною глобалізації, повинні ґрунтуватися не лише на осягненні нових тенденцій управління, а й на нових трендах управління. Всебічне врахування досвіду функціонування системи державного управління та досягнень зарубіжних країн.

Шляхом подальшого вдосконалення системи державного управління в Україні має стати поступове завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та подальше вдосконалення конституції. Реформа децентралізації передбачає передачу реальних повноважень місцевому самоврядуванню, реформування системи державного управління на основі всебічного врахування досвіду функціонування зарубіжних систем державного управління, застосування новітніх концепцій і напрямків управління та врахування цивілізаційних тенденцій соціального розвитку

Ключові слова: інституційний розвиток, публічне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, напрями формування інформаційної безпеки, збройний конфлікт.

The article analyzes the current trends in the development of public administration in Ukraine, outlines the main changes and the process of transformation of the domestic system of public administration in Ukraine under the influence of civilizational changes and challenges of globalization. Identify and analyze the following trends in the development of public administration: gradual improvement of the public administration model, the formation of effective organizations and activities at all levels of administration, the reform of local self-government, the process of reforming the organization of territorial power according to the principles of economic expediency and social needs, the reform and modernization of the state service and services of local bodies self-government, etc. Further ways of improving the system of public administration of Ukraine are proposed.

The author comes to the conclusion that the challenges of the modern era of the information society and the need to reform the domestic system of public administration, caused by changes in globalization, should be based not only on the understanding of new management trends, but also on new management trends. Comprehensive consideration of the experience of the functioning of the state administration system and the achievements of foreign countries.

The way to further improve the state administration system in Ukraine should be the gradual completion of the administrative and administrative-territorial reform, the introduction of electronic governance in the activities of state administration bodies, and further improvement of the constitution. The decentralization reform involves the transfer of real powers to local self-government, the reform of the state administration system based on the comprehensive consideration of the experience of the functioning of foreign state administration systems, the application of the latest management concepts and directions, and the consideration of civilizational trends in social development

Key words: institutional development, public administration, state authorities, local self-government bodies, directions of formation of information security, armed conflict.

УДК 35.001.891.3(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.30.5>

Чуба Н. В.
аспірант кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні глобалізаційні виклики та суспільні перетворення в нашій державі вимагають інтенсифікації та поглиблення процесу трансформації публічного управління в Україні на основі принципів транспарентності, демократичності, підзвітності та підконтрольності громадянському

суспільству системи публічного управління. У трансформаційних процесах публічного управління прослідковуються тенденції до децентралізації влади, європеїзації публічного управління, запровадження принципу демократичного врядування та новітнього публічного управління.

Прикладом сказаного може бути твердження, будь-яке публічне управління не

що інше, як менеджмент. Менеджмент, з позиції О. Шевчук (*Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020)*) означає створення, управління, контроль та максимально ефективного використання соціально-економічних систем та моделей різних рівнів. Така інтерпретація соціального управління передбачає повне ототожнення державного управління та менеджменту, ототожнення функцій менеджменту та державного управління. Відмінність між поняттями «управління» і «менеджмент» у цій концепції пов'язується з об'єктами управління, вважається, що можна керувати технікою, біологічними системами, а чи не соціальними системами. Нам видається, що теза про тотожність функцій менеджменту та державного управління видається принаймні спірним, у ньому різноманіття видів управління зводиться до одного з його видів, хоч і дуже розвиненого та цікавого.

Теоретичною підставою аналізованого тези виступає відсутність розгорнутого вчення про види соціального управління, ігнорування такої функції державного управління, як регламентація поведінки у вигляді соціальних інститутів, під якими ми розуміємо норми та правила поведінки. Регламентація є централізованою функцією державного управління, вона не входить до компетенції менеджерів, тому ми й не бачимо її у класифікації функцій Дж. Кумара (*Kumar. J, C.R., Majid, M.A. (2020)*). Ціле, таким чином, у вигляді системи соціального управління, не дорівнює своїй частині, а тому теорія менеджменту не вичерпує всіх проблем соціального управління

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Питанням тенденцій державного управління присвячені наукові праці різних вчених, а саме: Г.В. Атамачук, В.В. Баштанник, Р.В. Ковбасюк, В.М. Мартиненко, Н.М. Мельтюхова, Я. Найсбіта, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін, Ю. П. Сурмін, А. Тоффлер, С. Удовік, Ф. Фукуяма, Ю. Габермас та ін. Проте з точки зору системного підходу це питання недостатньо висвітлено в наукових джерелах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукового дослідження виступає аналіз тенденцій інституційного розвитку системи публічного управління в Україні та світі

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Ігнорування рег-

ламентативної як функції управління є проявом більш загальної гносеологічної проблеми: відсутність сутнісної систематизації управлінського знання. Справа в тому, що хоча до теперішнього часу і вироблені певні підходи до класифікації рішень (наприклад, традиційні та нетрадиційні; політичні та економічні) [3, с. 242], ці варіанти класифікації є зовнішніми, тобто ґрунтуються не так на внутрішніх ознаках рішення, але в зовнішніх. Так, відмінність традиційних і нетрадиційних рішень – це різниця проблем, що підлягають вирішенню.

Традиційні та нетрадиційні проблеми зумовлюють і різні технології вирішення. Відмінності рішень щодо об'єкта (наприклад, політичних, економічних, соціальних) також є зовнішніми стосовно змісту рішень.

Зазначимо, що ми не заперечуємо значення зовнішніх критеріїв класифікації управлінських рішень, вони також відіграють певну роль, допомагають зрозуміти певні межі управлінських рішень та технологій їхнього виробництва. Проте вони можуть замінити класифікації рішень з внутрішніх підстав. Основою для класифікації рішень може бути класифікація самого управлінського знання [4, с. 36].

Ці види рішень дозволяють виділити і певні види державного управління: інституційне та цільове. Інституційне управління полягає у створенні системи норм та організації їх виконання. Цільове управління передбачає створення цільових проектів, і навіть організацію виконання. Інституційне управління включає до свого складу цілу низку функцій: облік, аналіз, регламентацію, нагляд, мотивацію до бажаної поведінки. Облік – це фіксація різноманітних правопорушень.

Аналіз – дослідження різних зв'язків та відносин як між правопорушеннями, зв'язків правопорушень та умовами, в яких вони скоюються, їх динаміки тощо.

Регламентація є процес вироблення інститутів, нагляд – виявлення здійсненності інститутів конкретними суб'єктами. Мотивація до бажаного, очікуваного суспільством поведінки забезпечується системою покарань. Інституційне управління представлено різними варіантами. Найважливіші їх можна назвати по об'єкту, суб'єкту, видам регламентованої діяльності. Так, по об'єкту інститути можуть бути спрямовані на поведінку громадян або службовців самої держави. За суб'єктом вони можуть виходити з центральної влади або від регіональної влади (у федеративних державах). За видами діяльності їхня відмінність пов'язана з галузями права [4, с. 36].

Специфіка інституційного управління полягає в тому, що воно має ситуативний і фор-

мальний характер. Перший ознака означає, що припис певного поведінки якомусь суб'єкту як обов'язки пов'язані з настанням певної ситуації. Якщо виникає проблемна ситуація, то суб'єкт має вчинити певні дії. Формальність управління у тому, що суб'єкту заздалегідь вказується набір певних дій, найчастіше без можливості їх вибору. Усе сказане означає, що неправомірно зводити управління лише прийняття рішень органами виконавчої, оскільки розробка і правил – це компетенція представницьких органів [5, с. 22].

Цільове управління – найрізноманітніший вид управління. З погляду функцій воно також включає облік, аналіз, контроль, але, крім того, цілепокладання (планування), підбір виконавців, мотивацію та стимулювання. З погляду сфер застосування воно використовується всіма суб'єктами управління: у менеджменті, у державному та муніципальному управлінні, у громадських організаціях.

З інституційної погляду цільове управління є реалізацію прав. Якщо якийсь суб'єкт має права, то вчинення дій щодо їх реалізації залежить від бажання цього суб'єкта. Тому його рішення виступає впадають у вигляді мети. У державному управлінні цільове управління також різноманітне. Якщо ми використовуємо як критерій класифікації видів цільового управління види рішень, то отримуємо наступну картину.

За змістом ціль може бути частковою, а може бути повною, залежно від цього можна виділити види управління: коригувальне або проектне. Коригувальні рішення можуть бути пов'язані або зі способом реалізації проекту, або із змістом самого проекту, останній при цьому може залишатися відносно стійким. Прикладом може бути деталізація типового проекту до конкретних умов.

Проектне рішення означає вироблення системного цільового образу, у якому представлені основні параметри та властивості об'єкта управління. Цілі можуть фіксувати або параметри функціонування систем, або репрезентувати моделі їх розвитку. Ця підстава дозволяє виділити ще два види управління: оперативне та стратегічне. За способом вироблення цілей можна виділити варіанти. Якщо цілі ви працюють менеджерами (чиновниками) і ставляться до виконання громадянам чи службовцям, таке управління отримує назву «адміністрування» [6, с. 50].

Якщо ж виконавець сам виробляє цілі, а керівники лише впливають цей процес, таке управління називається регулюванням. І адміністрування, і регулювання представлені цілим рядом варіантів. Регулювання як засіб управління також неоднорідне. Його варіа-

тивність пов'язана, перш за все, зі способами на виконавця, самостійно приймає рішення. Такі впливу можуть бути матеріальними, спрямованими на мотиви особи, яка приймає рішення, або інформаційними (нормативними чи цільовими).

Матеріальні впливи з боку держави щодо бізнесу, наприклад, можуть виражатися у зміні податкового навантаження, відсоткової ставки, зміні зборів, наданні фінансової допомоги тощо. Такі дії дістали назву економічного регулювання. Однак вони обмежуються не тільки сферою виробництва, але використовуються і в соціальній сфері, наприклад, заохочення народжуваності. Зазначимо, що у правової науці роль права визначається саме через регулювання, що є недостатньо адекватне визначення.

Внаслідок чого поняття інституційного управління виявилось не виявленим. Регулювання в строгому значенні цього слова – це вплив на мотиви суб'єкта, який самостійно приймає рішення. Стосовно права регулювання мало місце у тому випадку, якби законодавчі органи обмежувалися встановленням лише санкцій за ті чи інші дії, а рішення про ці дії надавалася б самим учасникам правовідносин.

Проте, як зазначають Т. Єфременко та Л. Ловінська (*Iefymenko, T., Lovinska, L., & Kucheriava M. (2022)*) законодавчі органи не обмежуються санкціями, вони розробляють норми, які наказують певну поведінку, задають цілком певні відносини [7, с. 17].

Проектування відносин (і поведінки) – це управлінська функція, а тому воно є видом управління. Таким чином, ми виділили основні види управління з засобів управління, що мають місце в сучасній практиці. Необхідно тепер показати, що з них пов'язані з комплексом функцій.

Аналіз видів управління за видами рішень дозволяє зробити висновок, що набір одних і тих самих елементарних видів управлінської діяльності є основою різних видів їх комбінування, що веде до появи видів управління. У кожному виді управління один із видів діяльності є основним, інші виступають сервісними, обслуговуючими.

Крім управлінських рішень, види соціального управління слід виділяти і суб'єкту управління. Можна виділити такі види систем управління, пов'язані з взаємодією керівників та керованих, це державне та муніципальне управління, менеджмент, управління у громадських організаціях.

На нашу думку, окреслюються позитивні тенденції в процесі поетапного вдосконалення моделей публічного адміністрування;

створення ефективної організації та діяльності органів державної виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні; реформування органів місцевого самоврядування та створення ефективних територіальних громад, які здатні ефективно вирішувати питання внутрішнього значення; процеси розмежування та перерозподілу компетенцій та повноважень органів державної влади; реформування територіальних організацій влади на принципах соціальної необхідності та економічної доцільності; процеси модернізації та реформування державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування для створення політично нейтральної та високопрофесійної публічної служби на основі запровадження новітньої ідеології функціонування органів державної влади як діяльності, основною метою якої є забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання високоякісних адміністративних послуг, забезпечення транспарентності, гласності, відкритості в діяльності інституцій та органів публічної адміністрації; інтенсифікація процесів протидії та запобігання корупції завдяки створенню відповідних антикорупційних інституцій; використання сучасних інформаційних технологій у системі публічного управління; впровадження електронного управління в діяльності органів публічної влади

У рамках трансформації, на думку С. Соловйова (*Soloviov S. (2021)*) у системі державного управління спостерігається позитивна тенденція формування нової моделі ефективної децентралізації та збалансованості відносин між центральною державною адміністрацією та новоствореними місцевими адміністраціями [8, с. 38].

Адже враховуючи те, що децентралізація публічної влади – це процес перерозподілу повноважень і повноважень між центральними та місцевими та зміщення фокусу організації публічної влади на місце, зазначимо, що вона є місцевою. Самоврядування – це той рівень публічної влади, який є найближчим до громадян, найкраще розуміє життєві проблеми жителів регіональних об'єднань і може надавати населенню широкий спектр публічних послуг [9, с. 226].

Удосконалення нормативно-правової бази функціонування місцевого самоврядування та впровадження реформи децентралізації сприяють формуванню та ефективному функціонуванню об'єднаної територіальної громади, як добровільного об'єднання кількох різних сіл, селищ чи мешканців міста. адміністративний центр, спрямований на самостійність. Визначає напрями регіонального розвитку громади, формує та розпоряджається фінан-

совими ресурсами бюджету ОТГ, створює центр надання адміністративних послуг населенню та ефективно вирішує питання місцевого значення.

Децентралізація є одним із важливих напрямів розвитку українського державного управління, оскільки йдеться про передачу повноважень від центральних до органів місцевого самоврядування, визначення механізмів взаємодії між ними, а отже, кращого вирішення проблем їх представницькими органами на рівня територіальної громади місцевого значення. Водночас децентралізація не повинна перетворюватися на децентралізацію влади, тобто перерозподіл повноважень по вертикалі адміністративної влади та передачу повноважень місцевим адміністративним органам.

На відміну від цього, децентралізація – це передача повноважень щодо прийняття рішень між центральним та місцевим самоврядуванням. Це пояснюється тим, що влада має дбати про інтереси своїх територіальних громад та ефективно вирішувати проблеми місцевого характеру [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Ми прийшли до висновку, що виклики сучасної епохи інформаційного суспільства та необхідність реформування вітчизняної системи державного управління, викликані зміною глобалізації, повинні ґрунтуватися не лише на досягненні нових тенденцій управління, а й на нових трендах управління. Всебічне врахування досвіду функціонування системи державного управління та досягнень зарубіжних країн.

Вважаємо, що шляхом подальшого вдосконалення системи державного управління в Україні має стати поступове завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та подальше вдосконалення конституції. Реформа децентралізації передбачає передачу реальних повноважень місцевому самоврядуванню, реформування системи державного управління на основі всебічного врахування досвіду функціонування зарубіжних систем державного управління, застосування новітніх концепцій і напрямків управління та врахування цивілізаційних тенденцій соціального розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020) Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020.

2. Kumar, J, C. R., Majid, M. A. (2020) Renewable energy for sustainable development in India: current status, future prospects, challenges, employment, and investment opportunities. *Energy, Sustainability and Society*, 10, 2. URL: <https://doi.org/10.1186/s13705-019-0232-1>

3. Михайловська О. В., Філіпова Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.

4. Шевчук О. Р. Механізми реалізації демократичними інституціями громадянського суспільства політики державної інформаційної безпеки України: адміністративно-правовий аспект. *Російсько-українська війна: право, безпека, світ* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29–30 квітня 2022 р. Тернопіль : ЗУНУ, 2022. 363 с

5. Гавловська Н. І., Рудніченко Є. М. Теоретичні концепти публічного управління та публічного адміністрування: сутність та відмінності. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія : Економічні науки*. 2018. № 3. Т. 2. С. 21–26.

6. Ментух Н., Шевчук О. Інвестиційна підтримка державної інформаційної безпеки України в умовах воєнного стану: аналіз актуальних законодавчих новацій. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 1. 2022. С. 49–54.

7. Iefymenko, T., Lovinska, L., & Kucheriava M. (2022) Reforming the Information Support of Public Administration in the Wartime. *Science and Innovation*, 18(4), 17–24. URL: <https://doi.org/10.15407/scine18.04.017>

8. Soloviov S. (2021). Institutional development of strategic communications in Ukraine (on the example of ministries). *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, 15(1), 37–41. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-8/9>

9. Getzner, M., Moroz, S. (2022) The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach. *Empirica*, 49, 225–251. URL: <https://doi.org/10.1007/s10663-021-09521-w>

10. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні. *Публічне адміністрування : теорія та практика*. URL: <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 22.08.2022).

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF STATE AND SELF-GOVERNMENTAL GOVERNANCE IN THE FIELD OF HEALTH

В статті досліджено особливості реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я в Україні. В роботі розглянуті правові основи регулювання державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я та генезу розвитку нормативно-правових актів з питань публічного управління антикорупційною політикою в сфері охорони здоров'я. Уточнено поняття «охорона здоров'я» та конкретизовано його зміст. В статті досліджено функціональний алгоритм роботи уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції в закладах і установах Міністерства охорони здоров'я України та запропоновано механізми вдосконалення їх роботи. В статті розглянуто важливість антикорупційної експертизи для практичної реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я. Розглянуто можливість здійснення локальних антикорупційних експертиз представниками громадськості та їх імплементації до практик профілактики та покарань за конкретні корупційні порушення. В статті розглядаються спільні та відмінні риси державного та самоврядного рівнів управління сферою охорони здоров'я. Розглянуто вдосконалення самоврядного управління сферою охорони здоров'я шляхом співпраці департаментів охорони здоров'я та громадських активістів щодо спільного використання інноваційних інформаційних ресурсів та математичних алгоритмів виявлення та протидії корупційним порушенням та в рамках забезпечення інших аспектів державної та самоврядної антикорупційної політики. В статті відображено інституційну структуру реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я. Підкреслено, що важливу та унікальну роль у зазначеній структурі грає Національна служба здоров'я України, що є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення та єдиним органом державної влади, що здійснює моніторинг антикорупційного комплаєнсу закладів охорони здоров'я усіх форм власності (в тому числі і приватної) та наділений відповідними інструментами самостійного впливу на такі заклади в разі порушення антикорупційних вимог.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, державне управління, самоврядне

управління, система охорони здоров'я, функції антикорупційної політики.

The article examines the peculiarities of the implementation of the state anti-corruption policy in the system of state and self-government management in the field of health care in Ukraine. The paper examines the legal basis of the regulation of state and self-government management in the field of health care and the genesis of the development of normative legal acts on public management of anti-corruption policy in the field of health care. The concept of "health care" has been clarified and its content has been specified. The article examines the functional algorithm of the work of the commissioners for the prevention and detection of corruption in institutions and institutions of the Ministry of Health of Ukraine and proposes mechanisms for improving their work. The article considers the importance of anti-corruption expertise for the practical implementation of state policy in the field of health care. The possibility of carrying out local anti-corruption examinations by members of the public and their implementation into preventive practices and punishments for specific corruption violations was considered. The article examines the common and distinctive features of the state and self-government levels of health care management. The improvement of self-government management in the sphere of health care through the cooperation of health care departments and public activists regarding the joint use of innovative information resources and mathematical algorithms for detecting and countering corruption violations and within the framework of ensuring other aspects of state and self-government anti-corruption policy is considered. The article reflects the institutional structure of the implementation of the state anti-corruption policy in the system of state and self-government health care management. It is emphasized that an important and unique role in the mentioned structure is played by the National Health Service of Ukraine, which is the central body of executive power that implements state policy in the field of state financial guarantees of medical care for the population and the only body of state power that monitors anti-corruption compliance of health care institutions health of all forms of ownership (including private) and is endowed with appropriate tools of independent influence on such orders in case of violation of anti-corruption requirements.

Key words: corruption, anti-corruption policy, public administration, self-government, health care system, functions of anti-corruption policy.

УДК 343.85:343.352:614.2
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.6>

Аніщенко М. А.

к. юр. наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного
та фармацевтичного права
Запорізький державний
медичний університет

Постановка проблеми. Сфера охорони здоров'я є важливою частиною державної політики всіх країн світу. Так сталося історично, і хоч в багатьох країнах світу, і в тому числі і в Україні функціонує система приватної медицини, все одно державні та самоврядні заклади охорони здоров'я є первинними, оскільки виконують важливу соціальну місію. Корупція є складним явищем, яке сьогодні проникло у всі сфери суспільного буття та заважає ефективному розвитку важливих соціальних інституцій та знижує загальний рівень життя значної кількості українців, надаючи конкурентні переваги особам, що мають низький рівень доброчесності та схильність до здійснення злочинної діяльності у сфері власної професійної діяльності чи сфері, де за рахунок корупційних дій можна підвищити власний рівень соціального самопочуття через отримання товарів та послуг, необхідних для цього. Сфера охорони здоров'я є полем соціальних відносин, де йде конкуренція за отримання якісних послуг та спонукає осіб, які мають низький рівень толерантності до корупції до порушення антикорупційного законодавства. Корупція в сфері охорони здоров'я підриває демократичність, цивілізованість сучасного українського суспільства та віру українців в досягнення соціальної справедливості в рамках власного повсякденного життя, і тому позитивне сприйняття антикорупційних звитяг української влади на всіх рівнях спостерігається серед представників різних соціальних груп та страт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема реалізації державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є актуалізованою в дослідженнях багатьох вчених, що спеціалізуються на управлінні в сфері охорони здоров'я. Останнє десятиліття додало до сфери управління системою охорони здоров'я і проблематику управління в сфері реалізації державної антикорупційної політики. Сьогодні дослідження в сфері протидії корупції в сфері охорони здоров'я здійснили наступні вчені: О. Бусол, П. Вінницька, Т. Гжибовська, С. Козир, О. Лупало, А. Миронова, Р. Перелігіна, Т. Скорик, О. Резнік, В. Фурда, Т. Ященко та інші. В той же час, зазначені дослідження можна розглядати як пілотні, які заклали основи подальших комплексних досліджень в зазначеній сфері. Тому нові дослідження з тематики реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є актуальними для подальшої трансформації державної і місцевої антикорупційної політики як в медицині так і в рамках інших важливих сфер суспільного буття.

Мета статті. З'ясувати особливості реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема корупційних зловживань на всіх рівнях соціальної взаємодії існувала з часів зародження держави як інституції та легітиматії її структури і апарату. В той же час збільшення корупційних практик є характерним для більшості країн світу через посилення функцій державного апарату як один з негативних викликів трансформації суспільних інституцій та держави як окремого політичного утворення.

Система охорони здоров'я як на національному, так і регіональному рівнях є певним дискурсом, що складається з різноманітних системоутворюючих практик з метою забезпечення медичною допомогою всього населення України, незалежно від віку, статі та інших соціально-демографічних характеристик.

В. Долот зазначає, що «система охорони здоров'я – це сукупність організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я. Для функціонування системи охорони здоров'я необхідні кадрові ресурси, фінансові кошти, інформація, обладнання та матеріали, транспорт, комунікації, а також загальне управління і керівництво» [4]. Як бачимо, система охорони здоров'я поєднує велику кількість різноманітних ресурсів, спрямованих на забезпечення українців якісними медичними послугами, в той же час за ці послуги йде конкурентна боротьба. Як з боку лікарів, які хочуть надати медичні послуги та отримати за це винагороду, так і пацієнтів, які хочуть отримати якісні медичні послуги, витративши мінімальні ресурси для цього. Задля максимального врахування інтересів лікарів і пацієнтів, українські законодавці створили нормативно-правові документи, які регулюють взаємовідносини в системі охорони здоров'я. Одним головних з них є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [6]. Зазначений закон визначає особливості здійснення функціоналу всіх об'єктів та суб'єктів української національної системи в сфері охорони здоров'я. Зазначені відносини є структурованими. В той же час, ще в рамках класичної соціологічної теорії структурного функціоналізму Т. Парсонс визначив поняття латентних, тобто прихованих функцій, що виконуються суспільними акторами в процесі соціальних дій та взаємодій [10]. Латентні відносини між пацієнтами та лікарями, або між медичними працівниками є комунікативною основою корупції. Так, як в рамках спілкування налагоджуються комунікативні стосунки

і коли в суб'єктів системи охорони здоров'я налагоджені комунікативні канали, створюється певне інформаційне поле, що може поєднувати корупційні замисли різних людей та сприяти реалізації свідомого порушення антикорупційного законодавства. Саме для того, щоб комунікативні практики не породжували корупційні порушення, різні країни світу почали активну боротьбу проти корупції у різних сферах суспільного буття, у тому числі і в сфері охорони здоров'я. Має таку політику і Україна, але вона поки не досконала та вимагає об'єднання зусиль фахового середовища, представників влади та громадськості.

Т. Брус та В. Ковальов зазначають, що «системна боротьба з корупцією потребує належної інституалізації цього процесу. Важливим є реалізація низки завдань у сфері антикорупційної політики, які поки що не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції» [2]. Сьогодні в світі такий високий рівень корупційних ризиків і небезпек, що головне завдання антикорупційних політик не викорінення потенційних корупційних ризиків, а зведення їх до мінімуму. І сьогодні, за часів інформаційного суспільства дуже важко попередити всі корупційні ризики та в той же час намагання держави та органів місцевого самоврядування до боротьби з корупцією є одним з важливих елементів легітиматії влади та залучення інвестицій як в економіку країни в цілому, так і в сферу охорони здоров'я зокрема.

В 2020 році в рамках дослідження за ініціативи антикорупційної ініціативи ЄС в Україні разом з Національним агентством з питань запобігання корупції презентували нове дослідження стану корупції в Україні. Для українців загалом «найбільше корупції» – на митниці (4,5 з 5 можливих), у судах (4,43), парламенті (4,37), прокуратурі (4,33) та медицині (4,32) [9]. Тобто на думку українських респондентів проблема корупції в сфері охорони здоров'я входить в п'ятірку проблемних сфер суспільного буття. Позитивним фактором є те, що на сьогодні медицина не є лідером за рівнем корупційної токсичності, а це свідчить про те, що в цій сфері хоч і є над чим працювати, але прогрес є очевидним. В той же час, медицина та сфера охорони здоров'я є надто важливими для сучасного українського суспільства, щоб допускати будь-який суттєвий рівень корупції, тому тішить, що сьогодні більшість медичних закладів та установ мають власні відділи та уповноважених осіб, які спеціалізуються на антикорупцій-

ній діяльності. В той же час слід відзначити, що відправною точкою зазначених позитивних змін в боротьбі із корупційними порушеннями в сфері охорони здоров'я можна вважати 2015 рік, коли почали активно впроваджуватися норми Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [7], що стало перезапуском української національної антикорупційної системи. В той же час, слід відмітити і негатив, який полягає в тому, що українські політики не спромоглися створити зазначений орган самостійно і тільки в рамках співпраці та рекомендацій міжнародних партнерів Україні вдалося зробити цей важливий крок в боротьбі з корупцією в цілому та системі охорони здоров'я зокрема.

На сьогодні Міністерство охорони здоров'я України регулює антикорупційну діяльність шляхом рекомендацій та інформування громадськості про антикорупційну діяльність установ, які знаходяться у його підпорядкуванні. Так, державна установа «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» забезпечує прийом та розгляд повідомлень від осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [8]. В даному випадку, ми бачимо стандартну схему втілення в життя державної антикорупційної політики установ, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я. Сутність основного функціоналу осіб, які займаються впровадженням державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я викладений у Типовому положенні про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції [12]. Головна технологія протидії корупції, згідно з цим положенням, в установах системи охорони здоров'я полягає в швидкій реакції та об'єктивний розгляд, які мають підстави бути визнаними корупційними. В зазначеному випадку антикорупційна політика установи може бути за рахунок високого рівня доброчесності та нульової толерантності до корупції у працівників зазначених установ та їх пацієнтів і відвідувачів. Одним з ефективних суб'єктів антикорупційної діяльності, перевірений часом як в сфері охорони здоров'я, так і інших сферах антикорупційної діяльності, є громадськість. Зазначені правила не передбачають цілеспрямованої викривальної роботи уповноваженого з антикорупційної діяльності, лише інформативна і просвітницька діяльність та розгляд звернень про підозру в корупційних діяннях. Зазначений алгоритм дій з протидії корупції суттєво втрачає ефективність через певну шаблонність та відсутність матеріаль-

ної мотивації для покарання осіб, які здійснили корупційні порушення. Подібний стан речей зумовлений тим, що основні функції уповноважених осіб базуються на оцінці корупційних порушень постфактум. Тому, для збалансування діяльності з протидії корупційним порушенням, слід розширити функціонал осіб, до посадових інструкцій яких входить боротьба з порушеннями антикорупційного законодавства. Основним вектором розширення їх повноважень та функціоналу є дії з попередження порушень антикорупційного законодавства шляхом виявлення схильних до корупційних порушень осіб через анонімні опитування пацієнтів, колег, проведення соціометричних досліджень та психологічних тестувань. Підхід, який ми пропонуємо, базується на мультифункціональності та підвищенні мотивації уповноважених підрозділів та осіб в сфері питань запобігання та виявлення корупції та підвищення рівня креативності в їх роботі з використання сучасних управлінських та інформаційних технологій.

Важливим елементом реалізації державної антикорупційної політики у всіх сферах суспільного буття, у тому числі системи охорони здоров'я, є проведення антикорупційної експертизи. Так, як більшість суб'єктів виконання державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я спрямовані на виявлення корупційних дій та попередження корупційних ризиків. В той же час, ще однією з головних проблем розслідування корупційних порушень в системі охорони здоров'я, є брак доказової бази. Тому такої важливості набуває технологія антикорупційної експертизи.

В статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» зазначається, що «антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [8]. Зазначена форма діяльності є ключовою в рамках здійснення практичних дій в сфері реалізації державної антикорупційної політики України, так як, не зважаючи на важливість виявлення окремих порушень антикорупційного законодавства в сфері охорони здоров'я слід розуміти, що закладення в будь-який нормативно-правовий акт положень, які дозволять на протязі кількох років, а можливо навіть десятиліть, порушувати дух та принципи антикорупційного законодавства, формально не порушуючи антикорупційного законодавства. Тому, антикорупційна експертиза дає можливість вже на етапі створення та впровадження нормативно-правових актів

корегувати певні норми, які створюють можливість корупційних дій в рамках чинного українського законодавства в сфері охорони здоров'я. Зазначену перевірку за існуючою методологією проводить НАЗК.

Незважаючи на те, що антикорупційна експертиза сьогодні здійснюється НАЗК з 2014 року після оновлення українського антикорупційного законодавства, але в той же час «згідно з наказом Міністерства юстиції України від 20 травня 2010 року № 1085/5 «Питання проведення експертизи на наявність корупційогенних норм» антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів є невід'ємною частиною правової експертизи і відображається окремим пунктом у висновку Міністерства юстиції за результатами опрацювання відповідного проекту акта» і ця постанова була імplementована у вже згадану статтю 1 Закону України. «Про запобігання корупції» [1]. В даному випадку, ми спостерігаємо вдалий приклад еволюції нормативно-правового акту, що став одним з основних інструментів управління процесом реалізації державної антикорупційної політики. На нашу думку, технологія антикорупційної експертизи може еволюціонувати в громадську антикорупційну експертизу, яку можуть проводити активні громадські активісти, що займаються заходами із запобігання корупції. Для цього слід розширити функціонал представників громадськості в сфері антикорупційної діяльності за Законом України «Про запобігання корупції» [5] і надати можливість формалізації антикорупційних перевірок громадськими активістами. Тобто, щоб їх антикорупційні дослідження в рамках окремих закладів охорони здоров'я можна було використовувати в безпосередній роботі з виявлення та покарання осіб, які допускають можливість здійснення корупційних дій.

На думку І. Валюшка, «в українських реаліях формування регіональної політики в алгоритмі виключно вертикальних владних відносин опосередковано призвело до зменшення прозорості та зростання корупційних проявів. Вплив корупційного фактору на вироблення та реалізацію регіональної політики вимагає зміни моделі державного управління регіональним розвитком в Україні. Нагальність такої потреби посилюється з огляду на визначення стратегічного курсу інтеграції України до ЄС, адже принципи регіональної політики Європейського Союзу вимагають від нашої держави встановлення нових форм співпраці у форматі «центр-регіон» [3]. Тобто ми маємо справу з тим, що з одного боку прагнемо до передачі повноважень в сфері охорони на

первинний рівень, а з іншого боку це постійно призводить до таких наслідків як корупційні діяння через психологічну нестійкість та спокуси. Цей парадокс через те, що місцеві чиновники в системі охорони здоров'я або адміністративний персонал лікарень часто не мають значного кар'єрного досвіду і тому часто піддаються спокусі корупційних дій. Саме тому на місцевому рівні дуже важливо сформувати якнайбільше інструментів протидії корупційним діям за допомоги міських та обласних департаментів охорони здоров'я і місцевих громадських активістів. Створення нових форм зазначеної взаємодії, у тому числі і з використанням інноваційних інформаційних методів і є майбутнім самоврядної системи

протидії корупційним схемам і діям.

Інституційну структуру реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я зображено на рис. 1.

Висновки. Антикорупційна політика в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є частиною державної концепції подолання корупції. Сьогодні проблема подолання корупції в сфері медицини актуалізована представниками громадськості та міжнародних організацій, які сприяють боротьбі з корупцією на глобальному рівні. Це сприяло суттєвому прогресу в рамках модернізації системи державного та самоврядного управління в Україні. Важливим елемен-



Рис. 1. Інституційна структура реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я

том впровадження цієї політики, розробленою в рамках співпраці з міжнародними партнерами є управління через розподіл функціоналу між всіма суб'єктами впровадження державної антикорупційної політики в системі охорони здоров'я. Державний та самоврядний рівень реалізації державної антикорупційної політики мають певні і спільні та навпаки не схожі функції. Основна різниця між ними полягає в масштабі та повноваженні чиновників. На державному рівні більшість антикорупційних заходів продукує Міністерство охорони здоров'я України і може створювати національний контекст в сфері протидії корупції. На самоврядному рівні головні повноваження покладені на міські департаменти охорони здоров'я. На сьогодні складається враження, що зазначені форми самоврядного управління системою охорони здоров'я вимагають модернізації за рахунок співпраці департаментів та громадських діячів з використанням новітніх інформаційних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_40289
2. Брус Т., Ковальов В. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2016_3_6
3. Валюшко І. В. Щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвит-

ком. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-protidii-korupcii-v-sistemi-derzhavnogo-upravlinnya>

4. Долот В. Основні напрями та пріоритети реформування сфери охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=657>
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
8. Запобігання корупції. URL: <https://phc.org.ua/pro-centr/zapobigannya-korupcii>
9. Коваль О. Негативні тенденції та низька обізнаність: кілька тез про дослідження від НАЗК. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/negatyvni-tendentsiyi-ta-nyzka-obiznanist-pro-shho-govoryt-masshtabne-doslidzhennya-shhodo-koruptsiyi/>
10. Парсонс Т. Социальная система. М. : Академический проект, 2018. 529 с.
11. Сметаніна Н., Маалулі А. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17292/1/Smetanina_237-241.pdf
12. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ПОБУДОВИ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

METHODICAL APPROACH TO THE CONSTRUCTION OF TRANSFORMATIONAL PROCESSES IN THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

У статті досліджено проблему структурної організації і структурного удосконалення діяльності органів виконавчої влади при формуванні системи державного управління. Проаналізовано стан і результати здійснюваних реформ, показано можливості їх прискорення і збільшення ефективності за рахунок організаційних чинників органів виконавчої влади. Відмічено відсутність належного науково-практичного обґрунтування діючих організаційних структур органів виконавчої влади і необхідність їх перегляду і подальшого удосконалення з метою створення умов для активізації процесів організаційного розвитку. Як дієвий крок використання можливостей організаційного розвитку розглянуто концептуалізацію трансформаційних змін і комплексного інтегрованого процесу їх реалізації в організації діяльності органів виконавчої влади. Представлено перелік цих трансформаційних змін і впливових чинників, що обумовлюють на сучасному етапі необхідність системної і систематичної трансформації змістовної діяльності органів виконавчої влади. Визначено сукупність чинників впливу на стан і динаміку процесів управління, які викликають внутрішні зміни в організації і змісті управлінської діяльності з огляду на зміни статусу органів влади державного устрою країни, зміни її ролі і місця, внутрішніх і зовнішніх відносин, розширення підходів до оновлення структури управління і появою її нових типів, численні природні, технічні і технологічні зміни, вплив процесів світової глобалізації тощо. У складі трансформаційних елементів систем управління під впливом виокремлених чинників встановлені засадничі, змістовно-функціональні зміни, зростання складу та різновидів управлінської діяльності, методико-технологічні й організаційно-трансформаційні зміни, які потребують для своєї реалізації інституційних, функціональних, аналітико-прогностичних, комунікативних, професійно-компетентнісних, соціально-психологічних і мотиваційних зрушень і перетворень. Сформовано методичний підхід до аналізу стану і визначення напрямів трансформаційних змін у системі публічного управління як передумови реформування управління шляхом запровадження концепції процесів трансформації для підтримки і зростання управлінського організаційного потенціалу як чинника організаційного розвитку. Запропоновано типовий логічний алгоритм формування і реалізації трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади, незалежно від напрямів його руху і створення організаційних умов реалізації шляхом організаційної належності і обґрунтування використовуваних типів організаційних структур.

Ключові слова: організація, організаційні структури, організаційний розвиток, діяльність органів виконавчої влади, умови і чинники впливу, трансформаційні процеси.

The article examines the problem of structural organization and structural improvement of the activities of executive authorities during the formation of the state administration system. The state and results of the implemented reforms are analyzed, the possibilities of their acceleration and increase in efficiency at the expense of organizational factors of the executive authorities are shown. The lack of proper scientific and practical substantiation of the current organizational structures of the executive authorities and the need for their review and further improvement in order to create conditions for the activation of organizational development processes were noted. Conceptualization of transformational changes and a complex integrated process of their implementation in the organization of activities of executive authorities is considered as an effective step in using the opportunities of organizational development. A list of these transformational changes and influential factors, which determine the need for a systematic and systematic transformation of the meaningful activity of executive authorities at the current stage, is presented. A set of influencing factors on the state and dynamics of management processes, which cause internal changes in the organization and content of management activities in view of changes in the status of the authorities of the country's state system, changes in its role and place, internal and external relations, expansion of approaches to updating the management structure and the appearance of its new types, numerous natural, technical and technological changes, the influence of world globalization processes, etc. As part of the transformative elements of management systems, under the influence of isolated factors, fundamental, content-functional changes, growth in the composition and varieties of management activity, methodical-technological and organizational-transformational changes, which require institutional, functional, analytical-prognostic, communicative, professional competence, socio-psychological and motivational shifts and transformations. A methodical approach to analyzing the state and determining the directions of transformational changes in the public management system as a prerequisite for reforming management by introducing the concept of transformation processes for the support and growth of managerial organizational potential as a factor of organizational development has been formed. A typical logical algorithm for the formation and implementation of transformational processes in the organization of the activities of executive authorities is proposed, regardless of the directions of its movement and the creation of organizational conditions for implementation through organizational affiliation and justification of the types of organizational structures used.

Key words: organization, organizational structures, organizational development, activities of executive authorities, conditions and influencing factors, transformational processes.

УДК 352/354

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.7>

Бондаренко Л. І.

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університет митної справи та фінансів

Постановка проблеми у загальному вигляді. Соціально-економічний розвиток країни напряму залежить від ефективності праці органів державної влади та місцевого самоврядування. Функції та завдання держави виконуються в структурних підрозділах системи державного управління і їх апарату. Існує безліч структурних підрозділів, які належать до центральних органів виконавчої влади (далі – органів виконавчої влади). Вони здійснюють стратегічне і поточне планування, організацію, контроль, регулювання і координацію плину процесів життєдіяльності суспільства за допомогою законодавчої, виконавчої та судової гілок влади із застосуванням різних методів і форм державного впливу.

Виконання ухвалених державою законів, постанов, рішень, указів у межах наділених повноважень здійснюється в ієрархічній і цілісній системі організаційних структур органів виконавчої влади, обґрунтованість і досконалість якої формує організаційний потенціал органів влади і суттєво впливає на ефективність діяльності.

Структурна організація діяльності органів виконавчої влади повинна мати властивості швидкого реагування на зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі і налагодження інноваційності трансформаційних процесів для досягнення цілей суспільного розвитку шляхом повного й ефективного використання професійно-кваліфікаційного і компетентнісного потенціалу, організаційних та інших видів ресурсів. Водночас на сучасному етапі органи виконавчої влади такі можливості не мають, про що свідчить соціальний і економічний занепад України.

Залучення нематеріальних благ у процеси розвитку країни повинно починатись із підсилення їх ролі і налагодження умов реалізації організаційних можливостей, підвищення ефективності управлінської діяльності виконавчих органів влади. Вирішенню цієї проблеми сприятимуть подальші наукові дослідження умов, науково-практичних засад і доказової бази організаційної побудови й удосконалення структур органів виконавчої влади та їх ефективного функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційні структури як елемент теорії організації тією чи іншою мірою розглядаються в працях зарубіжних і вітчизняних вчених: Ф. Тейлора, А. Файоля, М. Вебера, Е. Мейо, Д. Макгрегора, Ч. Барнарда, А. Чандлера, П. Лоуронса, Д. Лорша, Д. Марча, Н. Вебера, А. Богданова, Б. Мільнера, Г.Р. Латфулліна, О.Н. Громова, А.В. Райченко, А.Н. Асаула, И.Г. Мещерякова, Е.С. Мищенко,

Г.Л. Монастирського, В.В. Приходька, В.І. Прокopenка, В.В. Малого, І.В. Шереметьєва, Ю.О. Шабанова, В.А. Шаповала, И.Р. Шегельмана, О.В. Щербина, Л.Л. Кармазіна та ін. [2; 3; 4; 10; 11]. Особливо слід виокремити роботи Г. Саймона, І. Ансоффа, Р. Лайкерта [12; 13]. Останній запропонував 4 базові системи стилів керування, довівши, що організації будуються на людських чинниках, що проявляються у процесах формування цілей, ухвалення рішень, контролю і децентралізації [12, с. 26]. На початку 1970-х рр. І. Ансофф запропонував ідею побудови організаційних структур, в якій спирався на внутрішню будову організації без урахування зовнішнього середовища – статичний підхід і динамічний підхід, в якому увага зосереджується на аналізі впливу зовнішнього середовища на організацію. Ці два підходи сприяли всебічному удосконаленню формування організаційних структур управління. Дослідження І. Ансоффа проілюстрували, що будь-які організації є складною сукупністю великої кількості взаємопов'язаних елементів і що основним завданням керівництва є вирішення стратегічних проблем організації в умовах змінюваного середовища і накопичення організаційного потенціалу [13]. На початку 1990-х рр. Дуглас Норт опублікував серію робіт з питань теорії організації, теорії інститутів та інституційних змін (набору правил, формальних і неформальних законів, обмежень, кодексів поведінки) стверджував, що організації – це гравці і правила гри, а правила гри визначають інститути. Він довів, що організаційні фактори відіграють більшу роль, ніж технічні, а ключ економічного зростання – ефективна організація економіки. До складу організаційних інститутів він відносив структуру, типи господарських зв'язків (правових, політичних, історичних, культурних, економічних, соціальних) [14].

Вітчизняні вчені М. Долішній, В. Бакуменко, В. Керецман, Т. Коломоєць, А. Мельник А., О. Оболенський, Н. Нижник, Ю. Шаров, В. Чижикова та ін. створили низку засад наукового методичного підґрунтя розвитку системи державного управління і умов налагодження ефективної діяльності. Дослідження досвіду формування організаційної структури державного управління в країнах ЄС відображені в працях закордонних та вітчизняних вчених: Р. Аграноффа, А. Гранберга, К. Лобанова, С. Сморгунова та ін. [5; 21]. Водночас на етапі реформування державного управління України невирішені питання побудови й удосконалення організаційної структури органів виконавчої влади суттєво ускладнили цей процес виконання завдань, що викликало необхідність

перегляду існуючих науково-методологічних засад структурної побудови органів влади з урахуванням історично існуючих тенденцій і наукових пропозицій.

Мета статті. Визначити види і напрями трансформаційних зрушень у змісті і організації діяльності органів виконавчої влади; розглянути теоретичні і практичні засади процесів формування змін в організації діяльності та їх ідентифікації зі змістом здійснюваних зрушень в навколишньому середовищі; запропонувати методичний підхід до побудови трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Організація (лат. *organon*, походить від лат. *ergon* – орган) – група людей, об'єднаних із загальною метою за певними правилами співпраці в групі. Це поняття має низку похідних. Воно вживається як явище, як об'єкт, як діяльність, упорядкована в часі і просторі, як організація виробництва, як організація праці, як процес праці, як організація взаємодії тощо. У системі соціального управління організація являє собою свідомо створене соціальне утворення (група людей) з певними межами, що функціонує на відносно постійних засадах і свідомо координує свою діяльність для досягнення спільної мети [12, с. 7]. Спрямованість дії організацій, які виконують функції органів влади, має широкий спектр, який у теорії організації розглядається за сферами, функціями і завданнями. Визначення поняття «організаційна структура управління» наведені в табл. 1.

Організаційна структура державного управління включає в себе: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади в Україні, урядові органи державного управління, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, Національний банк України, взаємозв'язки між цими органами, а також впливи на їхню діяльність з боку Верховної Ради України, президента України, судів та прокуратури [21, с. 120].

Є бачення, що до побудови організаційних структур державного управління застосовуються правила, сформульовані М. Вебером у його нормативній моделі раціональної бюрократії. Тобто організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів

і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління. При цьому підкреслюється, що визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи є організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації визначальних цілей і завдань [21, с. 119].

Втім, більшість існуючих визначень не описує одну зі специфічних властивостей організації діяльності органів виконавчої влади на сучасному етапі – їх постійну трансформаційність, що супроводжує всі зміни в суспільстві і обов'язково має враховуватись як динамічний чинник впливу на зміст і процеси управлінської діяльності. Це мотивує традиційні структурні елементи системи управління і здійснювану ними діяльність до постійного вдосконалення. Трансформаційні процеси в соціальному й економічному житті України, організація праці щодо їх запровадження змінили місію органів виконавчої влади на всіх рівнях, збільшили кількість різновидів управлінської праці і чисельність організаційних угруповань, що її виконують. Еволюціонували трудові і суспільні відносини у внутрішньому і зовнішньому середовищі органів виконавчої влади, з'явилися нові форми організації і нові чинники впливу на її функціональне наповнення, збільшився обсяг робіт та з'явилися інші чинники.

Організаційні структури органів виконавчої влади будуються з урахуванням їх відповідності сферам державної політики, їх цільовій спрямованості, формуванню і реалізації управлінських компетенцій працівників на певному рівні влади. Вони призначені для здійснення функцій законодавчо-правового й організаційного характеру, інформаційно-економічного і соціального забезпечення владою потреб населення країни. Для успішного їх здійснення й управління необхідно мати чітке уявлення про зміст праці в системі управління, її цільове призначення, рівень і форми організації, ступінь дотримання узгодженості виконуваних функцій, їх сукупного різноманіття, складників, змісту завдань, правил і алгоритмів їх вирішення, налагодження інформаційних потоків, внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків технологічного та іншого інструментарію.

Основні завдання діяльності органів виконавчої влади реалізуються в численних структурних підрозділах, які формуються зі встановленням конкретних параметрів, характеристик, відносин між ними і забезпеченням їх діяльності відповідними ресурсами. Ключовими структурними підрозділами визначені директорати, які формують політику

Таблиця 1

Аналіз терміна «організаційна структура управління»

Автор визначення	Трактування терміна
К. А. Козлова	Соціальна система супідрядних та взаємопов'язаних самостійних управлінських підрозділів і окремих посад, що виконують функції управління за допомогою інформаційно-комунікаційних зв'язків і економічних стимулів для досягнення поставлених цілей
Н. М. Мартиненко	Система завдань управління, розподілених між взаємопов'язаними рівнями і підрозділами, вирішення яких забезпечує досягнення цілей підприємства
Т. А. Акімова	Упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації як єдиного цілого
М. Мескон, Ф. Хедоурі, М. Альберт	Найкраща структура – це та структура, яка дозволяє організації найкращим способом взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти і спрямовувати зусилля своїх співробітників і таким чином задовольняти потреби клієнтів і досягати своїх цілей з високою ефективністю
В. В. Золотов, Н. М. Федорова	Упорядкована сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів системи управління, склад, взаєморозміщення і ступінь стійкості відносин, що забезпечує цілеспрямоване функціонування і розвиток її як єдиного цілого
О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник	Упорядкована сукупність підрозділів, які формують рівні управління, їх взаємозв'язки і забезпечують управління організацією
Н. В. Дикань, І. І. Борисенко	Категорія менеджменту, що відображає організаційний аспект зв'язків управління і становить єдність рівнів, ланок управління і їх взаємозв'язку
Л. Є. Довгань, І. П. Малик, Г. А. Мохонько, М. В. Шкробот	Внутрішньосистемний порядок, форма організаційних відносин і елементів. Упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів системи, що визначає поділ праці та службових зв'язків між структурними підрозділами і працівниками апарату управління з підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Склад підрозділів, пов'язаних певними відносинами; розподіл завдань і функцій за всіма ланками; розподіл відповідальності, повноважень та прав всередині організації, що відображає співвідношення централізації і децентралізації управління. Поведінкова система, люди і їх групи, які постійно вступають у різні взаємовідносини для вирішення загальних завдань
В. Р. Веснін	Впорядкована сукупність взаємопов'язаних підрозділів, що виокремилися в процесі розподілу праці
М. П. Дорошенко, В. Л. Вороніна	Цілісна ієрархічна система, що складається із сукупності впорядкованих підрозділів та рівнів управління, яка організовує процес комунікації між ними та має на меті забезпечити ефективний процес функціонування організації завдяки взаємодії складників як із внутрішнім, так і з зовнішнім середовищем організації
Л. А. Чернишева	Взаємини співробітників компанії, розподіл навантаження та делегування повноважень
Г. Р. Латфулліна	Сукупність підрозділів, які працюють у тісному взаємозв'язку з метою забезпечення нормального функціонування та досягнення поставлених цілей, що стосуються розвитку бізнесу
А. Н. Асаул	Сукупність спеціалізованих функціональних підрозділів, взаємопов'язаних у процесі обґрунтування, вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень
Е. С. Міщенко	Сукупність стійких зв'язків керівної та керованої підсистем, реалізованих у конкретних організаційних формах, які дозволяють цій організації найбільш ефективно досягати поставлених цілей

Примітка. Таблиця зроблена за матеріалами [11; 19; 20, с. 38–45]

України, департаменти, відділи, підрозділи для проведення експертизи законодавства і його здійснення.

Упорядкована сукупність структурних підрозділів, їх субординаційні зв'язки, відносини

між ними являють собою основні елементи системи побудови організаційної структури державного управління. Питанням, пов'язаним із законодавчо-нормативними, змістовними і функціональними аспектами побудови

процесів діяльності органів влади, приділяється достатньо велика увага в законодавчих, а також наукових, методичних і практичних джерелах, пов'язаних із розбудовою державності країни. Організаційні системи управління розглядаються як організаційний ресурс і дієвий організаційний чинник впливу на економічний розвиток. Вони постійно перебувають під впливом змін і перетвореннями в суспільстві, які не завжди сприяють зростанню якості та ефективності управлінської праці, що негативно впливає на міцність держави.

У складі показників і характеристик оцінювання рівня організації управлінської праці, особливе місце займає показник організаційного розвитку. Під ним розуміють структурований процес зміцнення сталості організаційних структур в урядовому, неурядовому та бізнес-секторах, а також їх готовність протистояти викликам. Організаційний розвиток розглядається як комплексне застосування та використання знань із поведінкових наук з метою забезпечення запланованого розвитку, покращення стратегій, керівництв, структур і процесів, які впливають на ефективність роботи організації [1, с. 10–11].

Основа сучасного розуміння організаційного розвитку була закладена в академічних і практичних дослідженнях Курта Левіна, Еріка Тріста, Дугласа МакГрегора та інших соціологів середини ХХ ст. Вони заклали основу сучасного розуміння організаційного розвитку та допомогли зробити цю сферу окремим предметом наукових досліджень і професійної практики.

Організаційний розвиток є цілісним процесом запланованих змін, спрямованих на покращення загальної ефективності організації за рахунок глибшої гармонізації таких ключових компонентів роботи організації, як зовнішнє середовище, місія, керівництво, культура, структура, система поширення інформації та оплати праці, а також робочі практики та процедури [1, с. 11].

Питання рівня організаційного розвитку системи управління і його комплексної оцінки на даному етапі ще перебувають у стадії досліджень, хоча є окремі складники, які достатньо чітко визначені і можуть використовуватись у практиці. Це показники скорочення часу на виконання робіт, зменшення чисельності працівників, зниження прямих і накладних витрат на утримання апарату управління. Застосування цих показників дозволяє частково оцінити організаційну досконалість суб'єктів управління.

Проблема структурної організації і структурного удосконалення діяльності органів

виконавчої влади під впливом процесів реформування державного управління на пряму пов'язується з підвищенням організаційного рівня діяльності всієї системи управління. Тому одним з основних складових елементів реформи є вдосконалення системи управління працею державних службовців [17].

Згідно із завданнями реформи здійснено перелік виконуваних завдань управління, запропоновано заходи з удосконалення, систематизації і розподілу функцій органів влади, що сприяло вирішенню низки організаційних питань управлінської праці. Підготовлено понад 70 документів у сфері державної політики (стратегій та концепцій щодо реформ у різних галузях) та понад 100 законопроектів, спрямованих на реформування державного управління, які увійшли у склад заходів удосконалення державного управління й оновлення існуючих організаційних моделей [16, с. 4]. Були визначені і єдині умови до структури апарату центральних органів виконавчої влади [9], які приводяться у відповідність до цільової Концепції оптимізації центральних органів виконавчої влади [15]. Проголошено курс на оптимізацію внутрішніх управлінських процесів, оновлення процесів формування політик і підвищення якості урядових рішень. Цьому передували функціональні обстеження діяльності щодо аналітичного, організаційного, матеріально-технічного забезпечення Кабінету Міністрів України і запровадження процедур підготовки проектів звітів, щотижневих нарад державних секретарів та ін.

Розглядаються питання забезпечення ефективності взаємодії між суб'єктами організаційних послуг і оптимізації процедур їх надання. Широко розгорнулися заходи стосовно інформатизації процесів праці. Були визначені 75 суб'єктів владних повноважень, які підключилися до інтегрованої системи електронної ідентифікації [16, с. 83].

Заслужують на увагу запропоновані індикатори для вимірювання прогресу в напрямках діяльності органів виконавчої влади. Так, прогрес у підвищенні ефективності планування прийняття рішень, запропоновано оцінювати за індикаторами: якість прийнятих стратегій, ступінь їх виконання, наявність звітів про результати, частка виконаних заходів річного плану уряду та ін. Втім, аналізуючи ці критерії, не можна не помітити, що нового підходу до підвищення якості праці незапропоновано. Скоріше, були узагальнені показники, які тією чи іншою мірою використовувались як у наукових дослідженнях, так і в практиці аналітичних розрахунків при обґрунтуванні стратегічних планів. Але, як наголошено у звітах про вико-

нання стратегії реформування державного управління України, діяльність уряду покращилась [6, с. 109–113; 7, с. 22–29, с. 71–73; 8, с. 28]. Хоча, на жаль, ці результати, крім великих коштів, витрачених на реформаторські заходи, поки ніде не проявились. Залишились проблеми навіть із налагодженням звітності з виконання запланованих заходів і, відповідно, їх реальною результативністю. Залишаються недостатньо керованими нормативно-правове законодавство і розвиток соціально-державного партнерства з бізнесом тощо.

Для повного завершення реформ державного управління, з огляду на неповноту виконані заходи, Уряд України прийняв оновлену стратегію реформування державного управління [18]. Пріоритетами оновленої стратегії реформування державного управління України щодо заходів її здійснення передбачені: стратегічне планування, координація формування і реалізації політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність (організація, прозорість, нагляд), адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування. Була розроблена низка пропозицій щодо централізації функцій із забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади з документообігу, бухгалтерського обліку і звітності, забезпечення ІТ-підтримки, матеріально-технічного та господарського забезпечення, здійснення державних закупівель та інші [6; 7; 8].

Аналізуючи заходи і відмічаючи позитивні результати реформи державного управління стосовно вирішення проблеми підвищення організаційного розвитку, слід зазначити певну фрагментарність і необґрунтовану послідовність здійснення реформаторських заходів, які не охопили всі організаційні складники системи управління, що безпосередньо пов'язані зі складниками управлінської діяльності і напряду впливають на кінцевий результат функціонування органів виконавчої влади. Це питання: визначення оптимальної кількості структурних ланок, їх структурної будови, цілей і змісту діяльності і зв'язків між ними, урахування взаємозалежності від появи нових чинників впливу на зміст праці, еволюція взаємозв'язків між рівнями управління, перехід до якісно нової траєкторії діяльності пов'язаної зі швидкістю змін у часі і за змістом. Вирішення цих проблемних питань потребує подальшого теоретичного осмислення, необхідних змін у змісті діяльності, її відповідності вимогам суспільства, удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади.

Організаційна структура органів виконавчої влади утворюється кількістю і видами

організаційних підрозділів України, їх взаємним розташуванням, зв'язками й упорядкованістю. Кожен із них має своє призначення, цілеспрямованість дій, обов'язки, права і відповідальність, чисельний, професійний склад працівників та інші елементи, які постійно розвиваються й удосконалюються залежно від зміни завдань і функцій державного управління. Наукові дослідження і практика пропонують багато моделей організаційних структур управління, у тому числі горизонтальних, вертикальних, розгалужених, мережевих та інших. Залежно від видів внутрішніх взаємозв'язків, їх змісту, визначеної підпорядкованості і спрямованості у складі основних типів моделей організаційних структур визначаються: лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, лінійно-штабні, дивізійні, проектні, мобільні, матричні, проектно-цільові, мережеві, віртуальні, модульні, конгломератні, інтелектуальні та інші, які мають властиві їм характеристики та умови їх застосування.

Характеристики існуючих організаційних структур показують, що кожна з них має особливості і сфери їх застосування, залежить від змісту виконуваних завдань і в кожному випадку потребує обґрунтування. Більшість існуючих видів структур використовується вже тривалий час і має майже незмінні параметри. Однак поява активно мінливого середовища змотивовує до зміни їх певних параметрів і видів, які вже почали здійснюватися, однак безсистемно і не завжди обґрунтовано, що не сприяє удосконаленню умов праці і появи сучасних можливостей систем управління.

В Україні здебільшого використовується лінійно-функціональна організаційна структура державного управління, перевага якої в тому, що у структурних підрозділах зібрані люди, які виконують подібні завдання. Водночас В. Яценко вважає, що цей тип структури припускає слабкі зв'язки на горизонтальному рівні, надмірний розвиток вертикального субординаційного впливу і громіздкий апарат працівників функціональних служб і рівнів управління. І хоча в результаті підвищується рівень державного управління, розвиток самоврядних механізмів у керованих об'єктах спонукає шукати нові організаційні структури, що відповідають вимогам часу [21, с. 120–121].

Забезпечення і підтримка інноваційної спрямованості й ефективності функціонування організаційних структур органів виконавчої влади потребує виявлення і обґрунтування усього спектру складників їх змін, виконуваних функцій і завдань, технологій і процесів управлінської праці. Для цього необхідно розглянути сутність усіх чинників, які впливають на вибір

структур управління для умов мінливого середовища і визначення заходів їх урахування. Перебудови в керованих системах повинні бути передуючими, оскільки вони створюють умови розвитку керованих систем і процесів. Тому необхідним є передбачення і своєчасне

здійснення необхідних реформаторських заходів для вдосконалення всіх елементів системи управління. Визначенню змісту і видів існуючих і можливих змін характеру і змісту діяльності органів виконавчої влади сприятиме їх огляд, наведений у табл. 2.

Таблиця 2

Основні зміни зовнішнього і внутрішнього середовища органів виконавчої влади, які здатні впливати на формування і організацію процесів управлінської діяльності

Назва змін	Характеристики і зміст змін
Зміна форми державного устрою	Зміна власності, перехід на соціально орієнтований тип ринкової економіки, зміна моделей управління і спрямування цілей органів влади на потреби суспільства, зміна ідеології управління – перехід від державоцентристської на користь людиноцентристської
Зміна статусу органів виконавчої влади	Надання нових повноважень стосовно самостійного вирішення власних проблем, розширення ресурсного забезпечення, рівня самостійності, відповідальності, фінансового і матеріального забезпечення тощо
Зміна ролі, місця і характеристик праці в державному управлінні на користь суспільства	Розширення владних повноважень виконавчої влади. Розширення і поглиблення функцій державних службовців. Генерування і розробка стратегічних ідей, політики розвитку, завдань стратегій і програм розвитку. Необхідність швидкої адаптації діяльності до очікуваного забезпечення потреб суспільства. Співпраця на основі рівноправ'я, співробітництва, формування і нарощення ланцюга цінностей
Зміна видів і змісту зв'язків органів влади із громадянським суспільством і новими інституціями	Розширення географічного розташування колективів управління, використання єдиного інформаційного простору, поява розширених соціальних і економічних зв'язків, зниження підпорядкованості, розширення ділових горизонтальних і функціональних зв'язків тощо
Зміна складності праці і збільшення її різновидів	Висока динамічність і невизначеність ринкових процесів, стрімке нарощення обсягів інформації і робіт, спрямованих на застосування інформаційно-комп'ютерних смарт-технологій, хмарних технологій, технологій блокчейн, диджиталізація праці
Змістовне розширення існуючих і впроваджуваних нових функцій цілепокладання в управлінні	Поява функцій цілепокладання, програмування, державно-приватного партнерства, співпраці, вибір обґрунтованих векторів розвитку, контроль і узгодження тощо
Поява в середовищі діяльності органів виконавчої влади нових типів організаційних утворень	Директорати, агенції спеціального призначення, регіональні агентства, НАДС, структури мережевої інтеграції, асоціації, товариства, експертно-аналітичні групи, суспільні інститути, контролюючі і регулюючі органи та інші
Зміна форм організації державного регулювання суспільних процесів	Розробка цільових довгострокових стратегій і програм розвитку із застосуванням варіативних сценарних розрахунків, оптимізація змісту і критеріїв функціонування, науково-методологічний супровід і кадрове забезпечення, запровадження електронного урядування, побудова сильної підзвітної держави та інші.
Необхідність своєчасного використання і залучення інноваційних методів здійснення управлінської праці	SWOT-аналіз, PEST-аналіз, SADT-аналіз, система ARIS, методи реінжинірингу, процесне і модельне проектування, методи програмного комп'ютерного забезпечення, інвент-аналіз, аналіз ієрархій, ABC-аналіз та інші
Зміна підходів до виконання функцій	Зміна моделей, поява делегованих повноважень, аутсорсинг, суміщення функцій, командна праця та інші
Розширення і оновлення принципів структурної побудови процесів управління	Принцип цілісності, системності, комплексності, інтегрованості, інноваційності, адаптивності, цілеспрямованості, узгодженості, партисипативності, демократичності, соціальної зорієнтованості, інклюзивності, з урахуванням майбутніх етапів Індустрія-4
Вплив на групування функцій	Використання технологій, корпоративних порталів і методичного інструментарію, сучасних способів телекомунікації, координація, контроль та ін.

Продовження таблиці 2

Назва змін	Характеристики і зміст змін
Підвищення умов до професійної кваліфікації і компетентності управлінського персоналу	Оновлення системи знань і уявлень про безперервні зміни в суспільстві, підвищення ролі управлінської діяльності органів влади, формування нових можливостей і умов праці шляхом акумуляції нових ідей і швидке переведення їх у процеси реально вирішуваних завдань, здатність до оновлення процесів організаційних умов, підвищення інституційних, функціональних, аналітико-прогностичних компетенцій і комунікативних здібностей
Зміна застосовуваних принципів механізмів співпраці виконавчих органів влади різних структур	Відповідальність за дотримання господарського і трудового законодавства. Юридична і господарська самостійність. Застосування договірних відносин, орієнтація на стійкий розвиток
Поява численних природних, технологічних, технічних та інших змін	Зміна форм і методів державного і місцевого регулювання. Стратегування і програмування розвитку, зміна методів розрахунків варіантів прийняття стратегічних рішень
Поява органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом	Антимонопольний комітет, фонд державного майна, державні агентства, державні інституції, пенсійний фонд, національне агентство з питань корупції

Примітка. Виконано автором

Таблиця 3

Основні етапи аналізу окремих структурних підрозділів органів виконавчої влади

Види аналізу	Характеристика
Функціонально-цільовий	Діагностичний аналіз здатності здійснювати зміни та ефективно розв'язувати проблеми розвитку підрозділу
Інформаційно-аналітичний	Юрисдикція структурної ланки, масиви даних вхідної і вихідної інформації, кінцеві цільові результати, методи прийому і передачі даних, збереження даних, статистична, аналітична та інша звітність
Змістовно-функціональний	Аналіз цілей діяльності, складу і змісту функцій і завдань, їх відповідності законодавчо-правовому призначенню, трудоємність здійснення, повнота, спеціалізація та інші
Параметричний	Рівень супідрядності, часткові й узагальнені показники діяльності, ступінь спеціалізації, інваріантність, кваліфікаційна професійна структура працівників, показники очікуваних результатів
Мотиваційних стимулів праці	Умови і схеми оплати праці, стимулюючі й мотиваційні чинники прояву ініціативи, запровадження інноваційних ідей, нематеріальні стимули ефективної праці
Структурно-рефлексивний	Визначення типу структури, елементів системи, зв'язків і принципів побудови, типу управління, позитивних сторін, переваг і недоліків організації
Факторний	Аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників впливу на якість праці, їх динаміка і формалізація
Економічний	Аналіз бюджету утримання структурного підрозділу в динаміці (фонду оплати і стимулювання праці, матеріально-технічного базису і джерел наповнення)

Крім внутрішньодержавних змін, на зміст управлінської праці і формування процесів її трансформації впливають також зовнішні державні чинники – процеси світової глобалізації. Вони охоплюють багато сторін суспільного життя, сприяють появі єдиного інформаційного простору, інтеграції у світовий економічний простір, синхронізації розвитку України з країнами ЄС, приєднанні до Європейської платформи смарт-спеціалізації та інших дій, формують транзитивне середовище суспільного розвитку.

Визначені чинники впливу на урізноманітнення діяльності органів виконавчої влади, на зміст і характер функцій і завдань формують потреби систематичного і системного перегляду організації управлінської діяльності і виокремлюють її як передуючу, самостійну ключову проблему ефективності управлінської діяльності, а також активізації і нарощення організаційного ресурсу органів влади. Для його визначення і подальшого розвитку в структурі управління необхіден комплексний

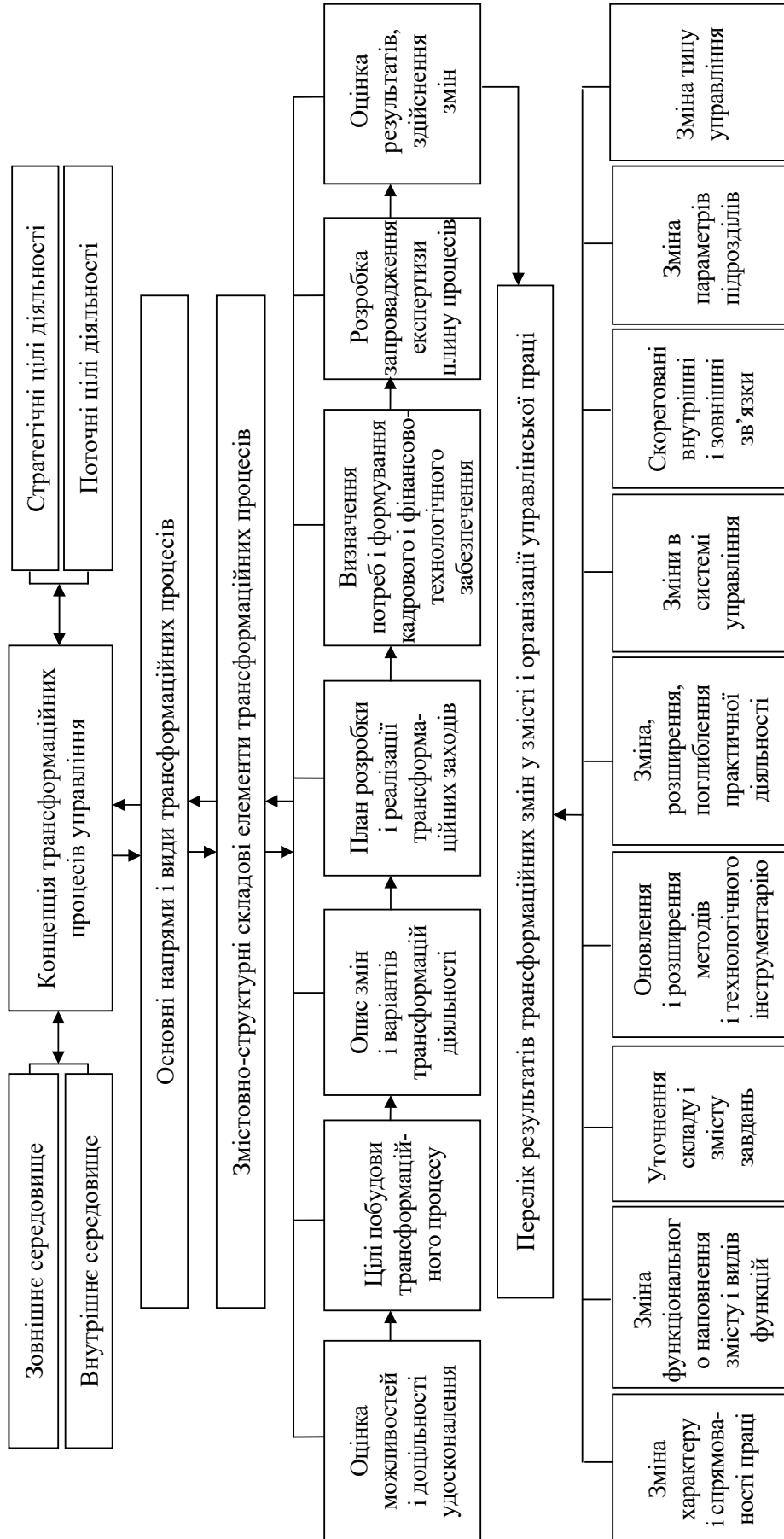


Рис. 1. Алгоритм формування і реалізації трансформаційних процесів в організації діяльності органів виконавчої влади

аналіз окремих структурних підрозділів і системи управління загалом для пошуку умов підвищення якості і дієвості організаційних чинників управління. Етапи аналізу наведені в табл. 3.

Аналіз закінчується проведенням загального оцінювання і діагнозом структурної будови органів управління, розробкою заходів для оцінювання відповідності сучасним вимогам і здійснення поточної і стратегічної діяльності, програмою трансформації елементів структурної будови і організаційного розвитку. Аналіз здійснюється з використанням таких джерел інформації, як: положення про структурний підрозділ, штатний розклад, посадові інструкції, системи документообігу, плани і регламенти робіт, накази, дані звітності та статистичного аналізу, протоколи зборів (конференцій, засідань, нарад) та ін.

Здійснений аналіз надає можливість розробити алгоритм формування і реалізації процесів трансформації управлінської праці в системі виконавчої влади (рис. 1).

Для створення ефективно працюючих організаційних структур органів виконавчої влади велике значення має правильно осмислений зміст управлінської праці в структурах, як окремих, так і їх сукупності. На сьогодні, незважаючи на існування різних типів організації систем управління, їх визначень, опису їх якісного складу і властивостей, узагальнених принципів ознак і методичного підходу до їх побудови не існує.

Висновки. Результати дослідження підтвердили, що внутрішні структури системи органів виконавчої влади не супроводжуються доказами їх доцільності з боку аналітиків, а відображають історичне інноваційне уявлення про політичні, економічні, соціально-культурні й організаційні закономірності їх побудови, що не сприяє їх оптимізації, гнучкості, трансформаційної спроможності в сучасних умовах розвитку держави.

Запропонований методичний підхід до аналізу й оцінювання досконалості будови організаційної структури органів виконавчої влади, дозволить створити умови для підвищення інноваційності структур управління і розглядати їх як невід’ємний складник сучасних трансформацій у системі управління. Трансформації в організації діяльності органів виконавчої влади повинні бути зорієнтовані на ефективне впровадження реформ, на підвищення інноваційності запланованих заходів, створення нових можливостей формування і реалізації управлінського ресурсу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про організаційний розвиток простою мовою: посібник для практиків / заг. ред. О. Урсу ; перекл. з англ. М. Корюкалов. Київ : ПРООН, 2017. 84 с.
2. Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2 кн. Кн. 1. / редкол. Л. И. Абалкин

(отв. ред.) и др. ; Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. Москва : Экономика, 1989. 304 с.

3. Теорія організації : навч. посіб. / В. В. Приходько, В. І. Прокопенко, В. В. Малий та ін. ; за ред. І. В. Шереметьєвої. Дніпро : НГУ, 2011. 258 с.

4. Монастирський Г. Л. Теорія організації : підручник. 2-ге вид., доп. й перероб. Тернопіль : Крок, 2019. 368 с.

5. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>

6. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування Державного управління України на 2016–2020 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

7. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

8. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

9. Про питання реформування державного управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1034. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-2019-p#Text>

10. Наливайко Т. Еволюційна детермінація організаційних структур управління. *Економічний дискурс*. 2020. № 4. С. 64–74. URL: <http://ed.pdatu.edu.ua/issue/view/13811>

11. Poleyaya E. The evolution of organizational management structures and their classification in the modern world. *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2019. Vol. 9. Is. 5A. P. 436–447.

12. Косач І. А., Ладонько Л. С., Калінько І. В. Ділове адміністрування: менеджмент організацій та управління змінами : навчальний посібник. Чернівці : ЧДІЕУ, 2013. 215 с.

13. Ансофф І. Новая корпоративная стратегия. СПб. : Питтер 1999, 416 с.

14. Douglass N. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York : Cambridge University Press, 1991, 152 p.

15. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text>

16. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

17. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року / Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>

18. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

19. Дорошенко М. П., Вороніна В. Л. Організаційна структура управління: сутність та класифікація. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2019. Т. 30(69), № 5(1). С. 52–56.

20. Менеджмент організацій : навчальний посібник для студентів-магістрів галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 073

«Менеджмент» спеціалізації «Менеджмент і бізнес-адміністрування» / укл. : Л.Є. Довгань та ін. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. 271 с.

21. Яценко В. Організаційна структура державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 4(80). С. 118–121.

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ» В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

THEORETICAL-CONCEPTUAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE «PUBLIC CONTROL» CATEGORY IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MODERN PARADIGM

В статті здійснено систематизацію існуючих теоретико-концептуальних підходів щодо визначення категорії «публічний контроль» в контексті сучасної парадигми публічного управління. Доведено, що трансформаційні суспільні процеси призвели до переосмислення теоретичних засад здійснення державою контрольної функції від адміністративного державного управління до результат-орієнтованого (New Public Management), а далі й до впровадження прозорих механізмів державного менеджменту, залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень, налаштування партнерських взаємовідносин між державним та громадським секторами (Good Governance).

На основі аналізу доктринальних концепцій щодо сутності поняття публічного контролю виявлено, що в науці публічного управління відсутній єдиний підхід. Зараз існує концепція визначення публічного контролю як критерію безпосередньої реалізації принципу публічності, постулати якої відображають дуалістичну його сутність: з точки зору права – як організаційно-правову форму законності діяльності органів влади, з точки зору публічного управління – як механізм ефективної реалізації державної політики. Прихильники наступного підходу ототожнюють поняття публічного контролю та нагляду, що не є доречним, оскільки це різні за своєю сутністю категорії, де функція контролю включає таку складову як нагляд, що підтверджується змістом проєкту Закону України «Про публічний контроль». Одночасно у вищезазначеному проєкті та в низці публікацій відбувається ототожнення понять «публічний контроль» і «громадський контроль», що не відповідає їх природі, оскільки сутність першого поняття є набагато ширшою за змістом науковою категорією, ніж «громадський контроль», який є лише сукупністю організаційно-правових форм впливу територіальних громад, громадських організацій на органи публічної адміністрації.

Наступним науковим підходом є такий, що фокусується на суспільному явищі народодовладдя, який відображає принципи прозорості (транспарентності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та доступу громадян до публічної інформації. Відсутність єдиного, чіткого, структурованого, законодавчо визначеного трактування публічного контролю дозволило дослідникам надати авторське його визначення. Публічний контроль – це комплексна система, яка регламентується законодавством України, що складається із принципів, механізмів, форм, методів, інструментів регулювання всієї публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади, які дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Ключові слова: публічне управління, публічний контроль, державний контроль, громадський контроль, концепції публічного управління, демократія, громадянське суспільство.

In the article the existing theoretical and conceptual approaches to defining the category «public control» in the context of the public administration modern paradigm was systematized. It is proved that the transformational social processes led to a rethinking of the theoretical foundations of the state's implementation of the control function from administrative public management to result-oriented (New Public Management), and further to the introduction of transparent mechanisms of public management, public involvement in the adoption of public management decisions, setting up partnership relations between the state and public sectors (Good Governance).

Based on the doctrinal concepts analysis regarding the essence of the public control concept, it was found that there is no unified approach in the public administration science. Now there is a concept of defining public control as a criterion for the direct implementation of the principle of publicity, the postulates of which reflect its dualistic essence: from the law point of view – as an organizational and legal form of the authorities activities legality, from the public management point of view – as a mechanism for the state policy effective implementation. Proponents of the following approach equate the concepts of public control and supervision, which is not appropriate, since these are fundamentally different categories, where the function of control includes such a component as supervision, which is confirmed by the content of the draft Law of Ukraine «On Public Control». At the same time, in the above-mentioned draft Law and in a number of publications, the concepts of «public control» and «public integrity» are equated, which does not correspond to their nature, since the essence of the first concept is a much broader scientific category than «public control», which is only a set of organizational and legal forms of territorial communities and non-governmental organizations influence on public administration bodies.

The next scientific approach is one that focuses on the social phenomenon of people's rule, which reflects the principles of transparency in the activities of state authorities and local self-government and citizens' access to public information.

The lack of a single, clear, structured, legally defined interpretation of public control allowed researchers to provide an author's definition. Public control is a complex system, which is regulated by the Ukrainian legislation, consisting of principles, mechanisms, forms, methods, tools of regulation of the entire public sphere, with the help of which is realized the people's right to access to public information about the public authorities activities, which allow sub-entities of public control to directly participate in the development, adoption and implementation of state management decisions.

Key words: public administration, public control, state control, public integrity, concepts of public administration, democracy, civil society.

УДК 303.425.2:351
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.8>

Віховський О. О.

аспірант кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державний заклад вищої освіти «Університет менеджменту освіти»

Ковтун О. А.

к. наук з держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління і проектного менеджменту Державний заклад вищої освіти «Університет менеджменту освіти»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інтеграція України в європейське співтовариство потребує реалізації демократичних засад в практику публічного управління, а зокрема визначення сутності, місця, ролі, тенденцій публічного контролю, який є підґрунтям для подальшого розвитку громадянського суспільства. Вектор розвитку механізмів публічного контролю спрямований на подальшу розбудову національної системи залучення громадськості до управління державними та суспільними справами, забезпечення оптимального співвідношення участі в даному процесі громадян, їх об'єднань, органів державної влади. Тому обрана тема дослідження є особливо актуальною в сучасних умовах європейської інтеграції, потребує аналізу вітчизняних та зарубіжних концепцій у сфері здійснення публічного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи дослідження контролю як об'єктивного суспільного явища державного управління були закладені у працях вітчизняних дослідників з державного управління: Авер'янова В., Бутинця Ф., Віговської Н., Письмаченко Л., Полінця О. та інших науковців, які акцентували увагу на неоднозначності трактування контрольної функції, обґрунтовували форми та методи контролю у становленні демократичної держави та розвитку суспільства.

Однак трансформаційні процеси суспільної парадигми в Україні вимагали нового бачення та переоцінки ролі різних форм контролю в державі та суспільстві, формування нової концепції контролю як об'єктивного суспільного явища, що отримало розвиток у публікаціях А. Буханевича, О. Васильєвої, Я. Крегул, Н. Кідалової, С. Косінова, М. Терещенка та ін. В працях зазначених науковців розпочато науковий дискурс щодо теоретичного визначення поняття публічного контролю, місця цієї наукової дефініції в сучасній теорії публічного управління, його змісту як процесу та функції управління, взаємозв'язку державного та громадянського контролю як інструменту реалізації публічного управління.

Велику низку досліджень щодо правової природи, особливостей нормативно-правового забезпечення публічного контролю, протиріч в тлумаченні публічного контролю в різних правових актах, становлять роботи із адміністративного права, а саме праці О. Буханевича, А. Івановської, В. Кондратенка, В. Кравчука, О. Легези, Т. Коломоець.

Проте, не дивлячись на достатню кількість наукових досліджень в цій сфері, додаткових наукових розвідок потребує систематизація підходів щодо визначення наукової категорії

«публічний контроль» в рамках сучасної парадигми науки публічного управління та надання авторського трактування дефініції.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуалізація дослідження теоретико-концептуальних підходів щодо публічного контролю викликана тим, що ця наукова дефініція вимагає особливої уваги та опрацювання, оскільки в сучасній доктрині є недостатньо обґрунтованою та систематизованою. Комплексний підхід та чіткість розуміння сутності публічного контролю дозволять уникнути проблем при його практичній реалізації державними органами влади та громадянським сектором. Дослідницьке завдання ґрунтується на раніше отриманих результатах наукового пізнання, тому для проблематики публічного контролю принциповим є визначення терміну «публічний контроль», який зараз широко застосовується у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, міжнародних актах. Неузгодженість теоретико-методологічного та науково-практичного підходів щодо визначення дефініції «публічний контроль» обумовлює необхідність здійснення комплексного аналізу виходячи із сучасної парадигми науки публічного управління.

Мета статті. Дослідити та систематизувати існуючі теоретико-концептуальні підходи щодо визначення категорії «публічний контроль» в контексті сучасної парадигми публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси в публічному управлінні вплинули на зміну системи контролю – від тотального адміністративного в пострадянські часи до сучасного демократичного, пов'язаного із розбудовою громадянського суспільства, що призвело до необхідності переосмислення й теоретико-методологічного апарату науки публічного управління.

У демократичному суспільстві публічний контроль виступає гарантією дотримання прав та свобод людини і громадянина, що пов'язано із процесом гуманізації суспільства та публічних відносин. Зараз очевидним є вплив громадянського суспільства на законодавчу ініціативу державних структур, який можливий при наявності ефективних та діючих механізмів здійснення публічного контролю. Так, за результатами опитування Національного демократичного інституту для 94% українців важливо, щоб Україна стала повноцінно функціонуючою демократією, де одними з суттєвих характеристик є прозорість та підзвітність уряду, представництво інтересів громадян [1]. Отже, порівняно з 2021 роком показник щодо необхідності бути демократичною державою

збільшився на 18% (2021 – 76%), а інші, відповідно на 10, 7 та 5 відсотків.

Тобто в сучасному демократичному суспільстві важливим компонентом є публічний контроль влади з метою досягнення балансу між її діями та відповідальністю перед громадянськістю. Також публічний контроль запобігає порушенню існуючих правових норм з боку органів державної влади та прийняттю посадовцями передчасних, упереджених, необґрунтованих рішень, вчиненню дій, які є наслідком створення неякісного законодавства.

Поступальний, трансформаційний суспільний розвиток обумовлений необхідністю реалізації в державі основних управлінських функцій, де однією з ключових є функція контролю, що полягає у забезпеченні оптимізації управлінського процесу, координації його розвитку у необхідному суспільству напрямку, тобто контроль виступає в якості «управління управлінням» [2].

Перехід від концепції адміністративного державного управління до результат-орієнтованого підходу в публічному управлінні, що в зарубіжних демократичних країнах отримало назву публічного менеджменту (New Public Management), призвело до впровадження ринкових інструментів в практику публічного адміністрування та зміни державно-управлінських процесів, що в свою чергу вплинуло на зміну системи контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [3].

Подальші трансформаційні процеси пов'язані із об'єктивними реаліями розшарування доходів населення та складнощами у вирішенні питань соціального захисту та соціального забезпечення, що призвело до поширення концепції «належного врядування» (Good Governance), особливостями якої є впровадження прозорих механізмів державного менеджменту, залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень, налаштування партнерських взаємовідносин між державним та громадським секторами. Це призвело до зростання ролі громадського контролю та створенню нових інституцій, які б забезпечили відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень на всіх рівнях [4].

Отже, в процесі трансформації системи публічного управління відбувається зміна наукової парадигми відносно процесу публічного контролю, визначення його об'єкту та суб'єктів, складових елементів та механізмів його реалізації, що відображено в окремих наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Як зазначає С. Кириї, у сучасній публічно-управлінській науковій парадигмі сутність категорії «публічний контроль» як об'єктивного управлінського явища, в науковому дискурсі має різне трактування його змісту та форм реалізації, а різнобічне виконання інституціями контрольних функцій має суперечливий характер і потребує узгодження як контрольних повноважень між державою та громадянськістю, так і співвідношення його з іншими науковими категоріями: публічна влада, публічне управління, публічна служба, суспільний, громадський, державний контроль [5].

В сучасній науці публічного управління існує концепція визначення публічного контролю як критерію безпосередньої реалізації принципу публічності, коли авторами [6] він розглядається як інструмент регулювання всієї публічної сфери життєдіяльності суспільства, як система організаційно-правових форм забезпечення законності в діяльності органів публічної влади та їхніх посадових осіб, як механізм забезпечення публічності їх діяльності. На думку науковців, водночас він виступає як важливий ресурс реалізації державної політики, поширюється на всі сфери життєдіяльності держави й тим самим на всі інститути громадянського суспільства. Такий підхід відображає дуалістичну сутність публічного контролю – з точки зору права – як організаційно-правову форму законності діяльності органів влади, з точки зору публічного управління – як механізм ефективної реалізації державної політики.

На думку автора [7] публічний контроль як суспільне явище характеризується як вияв волі громадян щодо нагляду за діяльністю інститутів державної влади, це налагоджена система доступу громадськості до публічної інформації, адже виміром соціальної ефективності влади є ступінь суспільної підтримки та довіри до її діяльності, рівень соціального схвалення та готовності громадян безпосередньо приймати участь при розробці та прийнятті управлінських рішень органами державної влади, тобто ефективно співпрацювати з ними.

На нашу думку, ототожнення контролю та нагляду не є обґрунтованим, оскільки це різні за своєю сутністю категорії, де функція контролю включає таку складову як нагляд. Нагляд здійснюють спеціалізовані центральні органи виконавчої влади в певних сферах, наприклад, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України тощо.

Слід зауважити, що в проєкті Закону України «Про публічний контроль» від 6 липня 2015 року

№ 2297-а [8] було зазначено, що публічний контроль є діяльністю суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки й оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України, та інтересам територіальної громади, в якому також підкреслено, що нагляд є однією із складових публічного контролю.

Також у вищенаведеному визначенні спостерігається ототожнення поняття «публічний контроль» із поняттям «громадський контроль», що на нашу думку є хибним підходом, оскільки сутність поняття «публічний контроль» є набагато ширшою за змістом науковою категорією, ніж «громадський контроль», який є лише сукупністю організаційно-правових форм впливу територіальних громад, громадських організацій на органи публічної адміністрації, головним чином, місцевого рівня.

Аналогічний підхід відображено в праці А. Буханевича [9], який зазначає, що публічним контролем є довільна форма громадської участі щодо нагляду за діями інститутів державного управління, яка регламентується правовими нормами та є важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаним оптимізувати систему діяльності органів влади в сучасних умовах. В даному підході, на відміну від знятого з розгляду проекту Закону [8], автор доводить, що публічний контроль здійснюється загалом за діяльністю органів влади, тобто об'єкт є розширеним (як органи державної влади, так і місцевого самоврядування), а також суб'єктами визнаються органи публічної влади, в тому числі як громадяни, так й їх об'єднання та інші інститути громадянського суспільства.

Наступним підходом щодо визначення сутності публічного контролю є такий, що фокусується на принципі народовладдя, який закріплений в Конституції України. Народовладдя є основним принципом демократизації суспільних відносин, підґрунтям для розвитку публічної сфери, який реалізується і в публічному контролі. Так, на думку Л. Шипілова [10] його контрольна функція полягає у забезпеченні як поінформованості народу щодо здійснення делегованої влади, так і здатності подолання її нелегітимного використання. Цей підхід відображає принципи прозорості (транспарентності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та доступу громадян до публічної інформації.

З цієї ж позиції розглядає публічний контроль і В. Кравчук [11], який зазначає, що у контексті цієї функції доцільним є виокремлення громадського та державного (парла-

ментського, президентського, урядового, судового та конституційного) контролю як делегованої форми народовладного контролю, що утворює автономну систему взаємодієконтрольності органів публічної влади. На його думку таке розмежування публічного контролю ґрунтується на тому, що й як інші функції народовладдя, функція контролю може здійснюватися як у прямих, так і делегованих формах.

Здійснивши аналіз існуючих концептуальних підходів, враховуючи переваги та недоліки в теоретичному визначенні категорії «публічний контроль», вважаємо за доцільне дати наступне визначення цьому поняттю, під яким пропонуємо розуміти комплексну систему, яка регламентується законодавством України, що складається із принципів, механізмів, форм, методів, інструментів регулювання всієї публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади, які дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Висновки. Запропонований в статті підхід до розуміння сутності публічного контролю в контексті сучасної парадигми публічного управління дозволяє стверджувати, що він є комплексною системою, яка підлягає нормативно-правовому регулюванню. Його складовими є об'єкти та суб'єкти, принципи, механізми, форми, методи та інструменти регулювання публічної сфери, за допомогою яких реалізується право народу на доступ до публічної інформації щодо діяльності органів публічної влади. Вони дозволяють суб'єктам публічного контролю безпосередньо приймати участь при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень в різних сферах життєдіяльності суспільства. Таке твердження враховує принципи демократії (народовладдя), публічності, доступу до публічної інформації, відкритості, прозорості (транспарентності), законності, на яких ґрунтуються концепції New Public Management та Good Governance.

Пріоритетними напрямками подальших наукових розвідок є визначення об'єкту та суб'єктів публічного контролю, його складових та встановити їх взаємозв'язки між собою, виокремити та удосконалити механізми публічного контролю, дати чітке визначення його форм, методів, інструментів, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Опитування НДІ: Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. *Офіційний сайт Київського міжнародного інституту соціології*. URL: https://kiis.com.ua/materials/pr/20220630_m/May%202022%20survey%20-%20NDI%20Ukraine%20-%20Public_fin_UKR.pdf (дата звернення 10.07.2022).
2. Терещенко М. М. Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління : монографія. Ін-т підгот. кадрів Держ. служби зайнятості України. Київ : Компринт, 2020. 190 с.
3. Van de Walle S., Groeneveld S.M. New steering instruments: Trends in public sector practice and scholarship. *New steering concepts in public management*. Bingley : Emerald, 2011. Pp. 205–214.
4. Kłopotek J. Contemporary concepts of public management. From traditional model to public governance. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. 2018. URL: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/92958/PDF/04_03_J_Kłopotek_Contemporary_Concepts_of_Public_Management.pdf (дата звернення 13.06.2022).
5. Кирій С. Л. Публічний контроль як об'єктивне управлінське явище. *Державне будівництво*. № 1/2021. DOI: <https://doi.org/10.34213/db.21.01.03> (дата звернення: 15.08.2022).
6. Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103–109. DOI: <https://doi.org/10.32782/kij/2021.3.16> (дата звернення: 04.07.2022).
7. Кругул Я. М. Публічний контроль в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. ; редкол.: Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2020. Вип. 85. С. 111–120. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i85.1833> (дата звернення: 19.06.2022).
8. Про публічний контроль : Проект Закону України від 06 липня 2015 р. № 2297-а. *Верховна Рада України* : офіційний вебпортал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55907 (дата звернення: 22.06.2022).
9. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 22 с.
10. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Х. : Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с.
11. Кравчук В. М. Публічний контроль як функція народовладдя. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, 8–9 квіт. 2016 р. Тернопіль : Економічна думка, 2016. С. 201–203. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/11872> (дата звернення: 02.08.2022).

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

PUBLIC ADMINISTRATION OF PRESCHOOL EDUCATION SPECIALIST TRAINING IN THE SYSTEM OF PROFESSIONAL PRE-UNIVERSITY EDUCATION

У статті розглянуто особливості публічного управління підготовкою фахівців за спеціальністю 012 «Дошкільна освіта». У результаті узагальнення та систематизації наукової літератури, опрацювання законодавчо-нормативної бази, проведення тематичних опитувань, роботи зі статистичними даними єдиної електронної бази з питань освіти було визначено, що належна підготовка вихователів закладів дошкільної освіти сприяє гармонійному розвитку суспільства та є вагомим чинником економічного зростання країни. Важливою задачею публічного управління освітою є пошук механізмів врегулювання питання підготовки фахівців дошкільної освіти, адже можна відслідкувати тенденцію нестачі кваліфікованих кадрів у закладах дошкільної освіти протягом останнього десятиліття. Це обумовлено низьким попиту на спеціальність серед абітурієнтів, низькою мотивацією до навчання серед здобувачів освіти та незацікавленістю у роботі за фахом випусків. До основних причин, що сприяють подібним тенденціям можна віднести тривалий період навчання та його високу вартість у порівнянні із майбутньою заробітною платою, низький престиж праці вихователя у суспільстві.

У ході дослідження було виявлено, що спеціальність 012 «Дошкільна освіта» здобувається за такими освітніми ступенями: «Доктор філософії», «Магістр», «Бакалавр», «Молодший бакалавр», «Фаховий молодший бакалавр» та забезпечується достатньо великою кількістю навчальних закладів України. Фахова передвища освіта стала своєрідним інструментом для часткового вирішення негативних явищ, що сформувались навколо здобуття професії вихователя. Вона скорочує термін підготовки фахівця до двох академічних років навчання на базі повної загальної освіти і чотирьох років навчання на базі неповної загальної освіти. Кількість місць на навчання за кошти державного (регіонального) бюджету у закладах фахової передвищої освіти значно більша, а вартість навчання на контрактній формі навпаки – менша. Але навіть у таких умовах випускників закладів вищої та фахової передвищої освіти не вистачає для закриття постійно виникаючих вакантних посад вихователів. Це свідчить не тільки про необхідність публічного регулювання системи підготовки вихователів, а відпрацювання механізмів працевлаштування випускників, створення належних умов праці для фахівців дошкільної освіти.

Ключові слова: публічне управління, фахова передвища освіта, педагогічна фахова

передвища освіта, заклад дошкільної освіти, фахівець дошкільної освіти.

The article researches the peculiarities of public administration of specialist training in specialty 012 «Preschool education». As a result of summarizing and systematizing scientific literature, working out the legislative and regulatory framework, conducting thematic surveys, working with statistical data of a single electronic database on education issues, it was determined that proper training of preschool teachers contributes to the harmonious development of society and is an important factor in the economic growth of the country. An important task of the public management of education is the search for mechanisms to resolve the issue of training preschool education specialists, as it is possible to trace the trend of qualified personnel shortage in preschool education institutions over the last decade. This is due to the low demand for the specialty among applicants, low motivation to study among those seeking education, and lack of interest in work after graduation. The main reasons contributing to such trends include the long period of training and its high cost compared to the future salary, and the low prestige of the educator's work in society.

Having carried out the research, it was found out that the specialty 012 «Preschool education» is obtained by the following educational degrees: «Doctor of Philosophy», «Master», «Bachelor», «Junior Bachelor», «Specialized Junior Bachelor» and is provided by a sufficiently large number of educational institutions of Ukraine. Vocational pre-university education has become a kind of tool for partially solving the negative phenomena that has been formed around obtaining the profession of an educator. It reduces the period of training to two academic years of study based on complete general secondary education and four years of study based on incomplete general secondary education. The number of places for studies funded by the state (regional) budget in institutions of vocational pre-higher education is much larger, and the cost of studying by contract, on the contrary, is lower. But even under such conditions, there are not enough graduates of institutions of higher and professional pre-higher education to fill the constantly emerging vacant positions of educators. This indicates not only the need for public regulation of the teacher training system, but also the development of graduate employment mechanisms and the creation of appropriate working conditions for preschool education specialists.

Key words: public administration, vocational pre-university education, pedagogical vocational pre-university education, preschool education institution, preschool education specialist.

УДК 351:371.13
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.30.9>

Волошка Є. М.
аспірант кафедри
публічного управління та права
Комунальний заклад вищої освіти
«Дніпровська академія неперервної
освіти» Дніпропетровської
обласної ради»

Постановка проблеми у загальному вигляді. За період незалежності України система її освіти пережила ряд суттєвих

реформ. В той же час, продовжують відчуватися попередні десятиліття адміністративно-командних методів управління країною,

а в тому числі і освітою, що значно гальмує розвиток якісних тенденцій та призводить до негативних економічних та суспільних наслідків.

Українська освіта розпочинається із закладів дошкільної освіти, а найбільш вагому роль у формуванні особистості майбутніх громадян України, на цьому етапі їх життя, відіграє фахівець дошкільної освіти (вихователь). Перед державою та суспільством стоїть низка надважливих задач з питань врегулювання кадрової проблеми, що виникла в системі дошкільної освіти. Вона проявляється у хронічній нестачі вихователів, що обумовлена невідповідністю між очікуваннями молодих фахівців та реальними умовами їх праці. Попри ці негативні тенденції дошкільна освіта є важливим елементом освітньої системи, адже крім своїх прямих завдань, щодо опіки над дітьми дошкільного віку, вона вирішує надважливе економічне завдання – надає можливість громадянам України працездатного віку повернутися до свого робочого місця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність публічного управління освітою в Україні висвітлили у наукових працях: О. Жабенко, В. Луговий, С. Крисюк, А. Корсун, В. Сиченко, О. Черниш. Ґрунтовні теоретичні основи публічного управління освітніми системами в Україні розроблені О. Поступною, у її роботах проаналізовано тенденції розвитку дошкільної освіти України. Питання підготовки фахівців дошкільної освіти у розрізі педагогічних наук розглянули: Г. Беленька, І. Кондратець, Ю. Косенко, І. Підлип'як. Однак поза увагою науковців залишилося питання державного регулювання підготовки фахівців дошкільної освіти, що потребує окремого дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вирішення проблеми фахівців дошкільної освіти є важливим завданням для публічного управління та потребує комплексного підходу. В ході дослідження необхідно узагальнити існуючі дані, щодо особливостей підготовки фахівців дошкільної освіти, а також проаналізувати отримані статистичні дані із зазначеного питання, увідповіднити існуюче законодавство з реальними потребами майбутніх фахівців та виявити недоліки. На підставі отриманих даних – встановити основні параметри якісної підготовки фахівців дошкільної освіти.

Мета статті полягає в пошуку рішень проблеми підготовки фахівців дошкільної освіти та обґрунтування тези перспективності їх підготовки в системі фахової передвищої освіти

Виклад основного матеріалу. На перший погляд може здатися, що проблематика розвитку освіти циркулює лише у колі питань

педагогіки. Але враховуючи, що сама по собі освіта існувати не може, будучи цілим соціальним інститутом, цілком логічно розглядати її ще й під кутом зору управлінських наук.

Державне управління освітою – певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий та розпорядчий характер, полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень і включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих та координуючих рішень, що справляють вплив на освітню сферу [3, с. 56]. Фактично освіта має бути одним із пріоритетних об'єктів державного управління, адже саме її розвиток визначає подальший розвиток усього українського суспільства.

Особливе місце в освітній системі посідає педагогічна освіта, специфіка якої полягає у високому рівні чутливості до будь-яких реформ освітянської галузі. Це обумовлено тим, що реформа будь-якого рівня потребує підготовки нових освітніх програм для педагогічних чи науково-педагогічних працівників, що будуть забезпечувати підготовку/перепідготовку фахівців освітньої галузі.

Початок освіти майбутніх громадян України стартує в закладах дошкільної освіти. У більшості європейських країн, дошкільна освіта, як і в Україні, не є обов'язковою. При цьому попит на дошкільну освіту дуже високий, доказом чого є поява такого негативного явища як черга на влаштування дитини до закладу дошкільної освіти. Посада вихователя закладу дошкільної освіти є надзвичайно затребуваною, адже саме цей педагог створює базові умови розвитку майбутніх громадян України. Та, на жаль, реалії такі, що заклади дошкільної освіти постійно потребують педагогів, а вакантні посади, що розміщені на порталах пошуку роботи чи біржі праці закриваються дуже повільно, як правило, весь час виникають нові.

За дослідженням О. Поступної станом на 2019 рік дошкільну освіту забезпечували 137,5 тис. працівників. Вік педагогів становить переважно від 60 років і старше, всього 29,2% працюють особи віком до 35 років. 65,9% педагогічних працівників мають освітній ступень бакалавра, спеціаліста або магістра [4, с. 125]. Отже, понад третина спеціалістів, що працюють у закладах дошкільної освіти мають ступінь «Молодший спеціаліст».

За нашим дослідженням професійної освіти педагогів дитячих садочків Дніпропетровщини, встановлено, що першим здобутим дипломом опитаних фахівців був переважно диплом молодшого спеціаліста – 71% опитаних.

Серед причин здобуття бакалаврського або магістерського рівня респонденти називали – кар’єрне зростання або вимогу адміністрації. Отже, можна припустити, що диплом молодшого спеціаліста на початковому етапі своєї кар’єри має значно більше третини педагогічних працівників кожного закладу освіти.

Останній прийом на здобуття освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста здійснювався у 2019 році. Через кілька років це могло стати серйозним випробуванням для закладів дошкільної освіти, адже бажаючих випускників бакалаврату та магістратури, що прагнуть працювати за фахом значно менше ніж молодших спеціалістів. В результаті тривалого громадського обговорення та публічного регулювання було знайдено рішення – створення фахової передвищої освіти [8]. Таким чином був сформований інструмент подолання кадрової кризи. З 2020 року підготовка фахівців дошкільної освіти в Україні здійснюється на базі декількох освітніх ступенів, що описано у «Концепції розвитку педагогічної освіти» (табл. 1).

Здобути фах педагога з дошкільної освіти можливо у достатньо великій кількості навчальних закладів. Із даних таблиці зрозуміло, що випускник кожного рівня має право працювати у дитячому закладі дошкільної освіти, володіючи відповідними вміннями і навичками. Але основне питання полягає у тому, хто з них реально орієнтований працювати у закладі дошкільної освіти. Фахівці III та II освітніх рівнів зацікавлені у виконанні науково-педагогічної роботи, аналітичної та дослідницької діяльності, впровадженні нового змісту освіти та новітніх методик навчання, вони зосереджені на поширенні кращої практики, експертної діяльності та наставництві на основі власного педагогічного досвіду. Такі спеціалісти, в першу чергу, працюватимуть у закладах післядипломної, вищої та фахової передвищої освіти, обійматимуть керівні посади у закладах дошкільної освіти. Аналізуючи кількість закладів, репрезентованих у дослідженні у відсотковому співвідношенні, бачимо, що найбільша кількість охоплює ступінь бакалаврів та фахових молодших бакалаврів, що і є в основному потенційними вихователями:

Таблиця 1

Аналіз ступеневої системи педагогічної освіти України в контексті підготовки фахівців дошкільної освіти у 2022–2023 н.р.

Освітній рівень	Основне завдання	Кількість ЗО
III рівень вищої педагогічної освіти	Підготовка наукових та науковопедагогічних працівників для забезпечення потреб усіх рівнів освіти, але в першу чергу докторів філософії/докторів мистецтва, які мають забезпечити якість вищої педагогічної освіти та наукових досліджень у сфері освіти.	5
II рівень вищої педагогічної освіти	Підготовка педагогічних працівників для забезпечення закладів, передусім, педагогічної, спеціалізованої освіти, фахової передвищої, післядипломної та профільної середньої освіти академічного і професійного спрямування. Особи, які здобули другий (магістерський) рівень і продемонстрували здатність до дослідницької роботи у галузі освіти, мають заохочуватись до здобуття третього (освітньо-наукового чи освітньо-творчого) рівня вищої педагогічної освіти.	39
I рівень вищої педагогічної освіти	Підготовка педагогічних працівників для забезпечення потреб базової середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти та спеціалізованої початкової мистецької освіти. Особи з першим (бакалаврським) рівнем вищої педагогічної освіти мають заохочуватись до здобуття другого (магістерського) рівня вищої педагогічної освіти, передусім у межах системи безперервного професійного розвитку з відривом або без відриву від професійної діяльності.	49
Початковий рівень вищої педагогічної освіти	Підготовка педагогічних працівників для дошкільної, початкової середньої освіти та позашкільної освіти, початкової мистецької освіти, майстрів виробничого навчання для професійної (професійно-технічної) освіти.	1
Фахова передвища педагогічна освіти	Підготовка кваліфікованих педагогічних працівників для дошкільної освіти, початкової середньої освіти, початкової мистецької освіти, а також вихователів, майстрів виробничого навчання для професійної (професійно-технічної) освіти та асистентів вчителя для різних рівнів освіти.	44

Примітка. Розроблено автором за даними [2; 6]

- «Доктор філософії» – 3,6%;
- «Магістер» – 28,3%;
- «Бакалавр» – 35,5%;
- «Молодший бакалавр» – 0,7%;
- «Фаховий молодший бакалавр» – 31,9%.

Розглянемо позитивні аспекти підготовки фахівців дошкільної освіти в системі фахової передвищої освіти. Випускник спеціальності 012 «Дошкільна освіта», що навчався у закладі фахової передвищої освіти за кошти державного (регіонального) бюджету, заощаджує державі достатньо вагому суму поряд із випускником, що навчався на бакалавраті. Сума коштів, витрачена на здобувача освіти на основі базової загальної середньої освіти та сума витрачених коштів на майбутнього бакалавра суттєво різняться на користь фахової передвищої освіти. В той же час фахові молодші бакалаври, що прийшли здобувати освіту на основі повної загальної середньої освіти фінансуються державою приблизно так само, як і здобувачі освіти бакалаврського рівня. Але і тут є певні переваги. Фаховий молодший бакалавр вже готовий приступити до своєї роботи через 1 рік і 10 місяців, а от бакалавр має навчатися 3 роки і 9 місяців. При цьому частина бакалаврів із дошкільної освіти не підуть працювати у дитячий садочок, адже особливим завданням першого рівня педагогічної вищої освіти є спонукання перспективних кадрів вступати на II рівень, що у системі вищої освіти становить достатньо високий відсоток. А отже, держава, витративши кошти на фахівця, так і не отримає закритого робочого місця у дитячому садочку.

Не є секретом той факт, що у заклади фахової передвищої освіти вступають абітурієнти із нижчим середнім балом у порівнянні із вступниками до вищих навчальних закладів, що є основним недоліком, особливо для майбутніх випускників педагогічних спеціальностей. Враховуючи, що саме фахова передвища освіта стане основним постачальником кадрів до закладів дошкільної освіти, державі слід розробити кроки, що могли б підняти рівень попиту на цей ступінь освіти та створити умови для збільшення конкурсу. Слід зазначити, що випускник закладів фахової передвищої освіти більш мотивовані до праці по закінченню навчального закладу, на відміну від більшості бакалаврів, що підуть на II ступінь вищої освіти.

Рішенням міг би стати перерозподіл місць за кошти державного (регіонального) бюджету і їх збільшення на користь фахової передвищої освіти. На бакалавраті можна було б скоротити кількість місць очної форми навчання і збільшити кількість місць на заочній зі скороченим терміном навчання на базі диплому

фахової передвищої освіти. Це може суттєво підвищити конкурс серед абітурієнтів фахової передвищої освіти та заповнити робочі місця у закладах дошкільної освіти реально мотивованими працівниками з високими когнітивними можливостями, а також створити належні умови для фахових молодших бакалаврів.

Важливу роль у збільшенні попиту серед абітурієнтів спеціальності педагога закладу дошкільної освіти в системі фахової передвищої освіти відіграє підвищення престижу диплому фахового молодшого бакалавра та спеціальності 012 «Дошкільна освіта». Відповідно до Концепції розвитку педагогічної освіти зазначено, що «...у системі дошкільної освіти, початкової мистецької освіти, а також на посадах вихователів, асистентів вчителя, майстрів виробничого навчання, викладачів (майстрів) народної творчості у системі початкової середньої освіти, позашкільної освіти та професійної (професійно-технічної) освіти першого другого ступеня на посадах вихователів та асистентів вчителя, майстрів виробничого навчання у системі базової середньої освіти та професійнотехнічної освіти третього ступеня можуть працювати особи з фаховою передвищою освітою» [6]. Згідно з цим, можемо прийти до висновку, що диплому фахового молодшого бакалавра цілком достатньо для посади вихователя. В той же час, якщо звернутися до стандарту фахової передвищої освіти зі спеціальності 012 «Дошкільна освіта», то у розділі «Працевлаштування» будь-яка інформація відсутня [7].

Ще одним вагомим кроком у бік популяризації професії вихователів є належний рівень оплати праці педагогів. У випадку педагогів дошкільної освіти, що протягом робочого дня несуть відповідальність за життя та здоров'я 25–30 дітей у групі і за даними Державного центру зайнятості отримують від 6,5 тис. грн до 8,5 тис. грн, в залежності від категорії вихователя [1], таке заохочення є досить сумнівним. Для порівняння прожитковий мінімум в Україні станом на жовтень 2021 року становить – 6,7 тис. грн, а середня заробітна плата у січні 2022 року – 14–15 тис. грн. Зекономлені кошти на освіті фахових молодших бакалаврів (знань, вмінь і навичок яких цілком достатньо для роботи вихователем в системі дошкільної цілком достатньо) можна було б перенаправити на підвищення оплати праці молодих педагогів.

Поза увагою держави залишається питання, щодо сприяння працевлаштування молодих спеціалістів. Відповідно до змін у Законі України «Про вищу освіту», що набули чинності 1 січня 2017 року, було скасовано

обов'язкове відпрацювання випускниками вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням, а відповідно вищі навчальні заклади не зобов'язані займатися їх працевлаштуванням [5]. В той же, час фахова передвища освіта є окремим складником освіти із власною специфікою, тому питання працевлаштування фахових молодших бакалаврів доцільно розглядати в контексті її правового поля, і це питання потребує термінового законодавчого врегулювання.

Висновки. Дошкільна освіта є обов'язковою первинною складовою частиною системи безперервної освіти в Україні, але сьогодні вона переживає ряд негативних тенденцій, а зокрема:

- наявність черг до ЗДО та перевантаження деяких груп, що порушує принцип доступності громадян до якісних освітніх послуг;
- наявність вакансій в ЗДО;
- відсутність або слабка мотивація педагогічних працівників у роботі за фахом;
- відсутність підтримки молодих спеціалістів на державному та місцевому рівнях, механізмів щодо залучення випускників педагогічних закладів освіти до роботи у ЗДО.

Таким чином публічне управління повинне віднайти нові інструменти для розвитку кадрів, що забезпечують дошкільну освіту. Таким рішенням може стати підготовка основної маси фахівців дошкільної освіти в системі фахової передвищої освіти, що має наступні переваги:

- низькі витрати держави на здобуття освіти таким фахівцем порівняно з бакалавратом;
- швидкий рівень підготовки фахівця дошкільної освіти;
- швидкий темп наповнювання закладів дошкільної освіти необхідними кадрами, що орієнтовані на роботу на зазначеному рівні.

На законодавчому рівні необхідно врегулювати питання працевлаштування випускників фахової передвищої освіти за спеціальністю 012 «Дошкільна освіта» починаючи зі Стандарту фахової передвищої освіти, заповнивши у ньому інформацію щодо перспективи набуття робочого місця майбутнім виховатем. Повернення системи відробітку із виплатами підйомних коштів молодим спеціалістам,

зарахування здобувачів освіти при наявності цільового направлення від майбутніх роботодавців – все це може стати потужними інструментами підготовки якісних кадрів із фахової передвищої освіти та забезпечити ними ринок праці. Якщо ж фахову передвищу освіту розглядати лише як проміжний етап професійної підготовки фахівців дошкільної освіти, то доцільно розробити скорочені програми бакалаврату для таких спеціалістів на заочній формі навчання, що може стати перспективною для подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державний центр зайнятості. *Дані щодо розміру заробітної плати у вакансіях у розрізі професій*: вебсайт. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/4-dani-shchodo-rozmiru-zarobitnoyi-platy-u-vakansiyah-u-rozrizi-profesiy> (дата звернення: 12.08.2022).
2. Єдина електронна державна база з питань освіти. *Реєстр суб'єктів освітньої діяльності* : вебсайт. URL: <https://registry.edbo.gov.ua> (дата звернення: 12.08.2022).
3. Крисюк С. В. Державне управління освітою : навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.
4. Поступна О. В. Публічне управління регіональними освітніми системами в Україні : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2021. 400 с.
5. Про вищу освіту: Закон України від 11 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 12.08.2022).
6. Про затвердження концепції розвитку педагогічної освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 16 липня 2018 р. № 776 / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/prozatverdzhennya-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti> (дата звернення: 12.08.2022).
7. Про затвердження стандарту фахової передвищої освіти зі спеціальності 012 Дошкільна освіта освітньо-професійного ступеня «фаховий молодший бакалавр»: наказ М-ва освіти і науки України від 13.07.2021 р. № 806. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/fahova-peredvisha-osvita/sekto-fahovoyi-peredvishoyi-osviti/zatverdzeni-standarti> (дата звернення: 12.08.2022).
8. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 6 червня 2019 р. № 2745-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text> (дата звернення: 19.08.2022).

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

ELECTRONIC GOVERNMENT AS A TOOL FOR MODERNIZATION OF THE EDUCATIONAL PROCESS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE

Стаття присвячена питанням розвитку електронного урядування освітніх послуг у закладах вищої освіти України. Акцентовано, що електронне урядування у сфері освіти є одним із необхідних факторів розвитку інформаційного суспільства. З'ясовано, що становлення інноваційного суспільства висуває нові вимоги до створення умов для реалізації потенціалу особистості через освіту. Розглянуто елементи єдиного інформаційного простору закладу вищої освіти та обігрунтовано, що втілення електронного урядування в освітній процес закладу вищої освіти має на меті підвищення рівня та якості освіти шляхом застосування новітніх способів комунікації з учасниками освітнього процесу, нових способів надання освітніх послуг та інформації. Аргументовано, що «E-governing» має стати сучасним інструментом для адміністрації закладу вищої освіти, оскільки він має ряд переваг. Встановлено, що освітні послуги зазнали суттєвого покращення завдяки електронному урядуванню та розвитку комп'ютерних технологій. Розвиток комп'ютерних технологій став однією з перспективних платформ для розвитку сучасної системи дистанційної освіти, електронного навчання (e-learning), мобільного навчання (m-learning), які ефективно використовуються для різноманітних форм навчання. Зазначено можливості та переваги електронного навчання, яке у найближчому майбутньому визначатиме структуру закладів вищої освіти. Встановлено, що парадигма електронного навчання докорінно змінює роль викладача та здобувача вищої освіти, а онлайн-методи мають значно ширші можливості порівняно з традиційними методами навчання. Проаналізовано світовий досвід функціонування електронного урядування у сфері освіти, встановлено переваги та недоліки найвідоміших моделей і наголошено, що у процесі формування української моделі електронного урядування освітніх послуг було б корисно запозичити найкращі практики світового досвіду функціонування електронного урядування.

Ключові слова: електронне урядування, електронний документообіг, електронна демократія, електронне навчання, інформаційно-комунікаційні технології, освітній процес, заклад вищої освіти.

The article is devoted to the development of electronic governance of educational services in higher education institutions in Ukraine. It is emphasized that e-governance in the field of education is one of the necessary factors for the development of the information society. It was found that the formation of an innovative society puts forward new requirements for the creation of conditions for the realization of the individual's potential through education. The elements of a unified information space of a higher education institution were considered and it was substantiated that the implementation of electronic governance in the educational process of a higher education institution aims to increase the level and quality of education by using the latest methods of communication with the participants of the educational process, new ways of providing educational services and information. It is argued that "E-governing" should become a modern tool for the administration of a higher education institution, as it has a number of advantages. Educational services have been found to have improved significantly due to e-governance and the development of computer technology. The development of computer technologies has become one of the promising platforms for the development of a modern system of distance education, electronic learning (e-learning), mobile learning (m-learning), which are effectively used for various forms of learning. The possibilities and advantages of e-learning, which will determine the structure of higher education institutions in the near future, are indicated. It has been established that the e-learning paradigm fundamentally changes the role of a teacher and a student of higher education, and online methods have much wider opportunities compared to traditional methods of education. The world experience of the functioning of e-governance in the field of education was analyzed, the advantages and disadvantages of the most famous models were established, and it was emphasized that in the process of forming the Ukrainian model of e-governance of educational services, it would be useful to borrow the best practices of the world experience of the functioning of e-governance.

Key words: electronic governance, electronic document flow, electronic democracy, electronic learning, information and communication technologies, educational process, higher education institution.

УДК 37.014.62:004
DOI <https://doi.org/10.32843/ptma2663-5240-2022.30.10>

Гарасим П. М.

д. екон. наук, професор,
завідувач кафедри обліку і аудиту
Національний лісотехнічний університет
України

Воляник Г. М.

к. екон. наук,
доцент кафедри обліку і аудиту
Національний лісотехнічний університет
України

Шутка С. Є.

к. екон. наук,
доцент кафедри обліку і аудиту
Національний лісотехнічний університет
України

Постановка проблеми. Основним чинником формування суспільства держави та забезпечення його розвитку є освіта. Трансформація українського суспільства через призму інноваційних технологій є передумовою входження України до числа розвинених країн. Становлення інноваційного суспільства висуває нові вимоги до

створення умов для реалізації потенціалу особистості.

Генератором інновацій є освіта різних видів і рівнів. Сучасний ринок освітніх послуг розвивається досить швидко і динамічно. Споживачі освітніх послуг мають нові запити. Тому перед вищими навчальними закладами постають сучасні виклики щодо освітніх

інновацій, активізації уваги цільової аудиторії до послуг освітнього закладу.

Позиціонування освітніх закладів та видів їх освітніх послуг відбувається через відповідний контент. Основною характеристикою успішного контенту є його інформативність та унікальність.

Існують різні види контентів, кожний з яких розрахований на залучення певного сегмента цільової аудиторії: потенційні абітурієнти та їх батьки, а також стейкхолдери (роботодавці, випускники, органи державного управління (служби зайнятості, органи реєстрації, ліцензування і акредитації освітніх установ тощо), а також громадські організації, які мають безпосереднє відношення до поширення освітніх послуг.

Родзинкою якісного контенту є привернення уваги та встановлення контакту між закладом вищої освіти та цільовим споживачем, а також створення між ними емоційного зв'язку.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій сприяв появі електронного урядування («e-governing»). Використання електронного урядування сприятиме розширенню взаємодії закладів вищої освіти з потенційними студентами по всьому світу та дозволить закріпити себе як провайдерів глобальної освіти [1, с. 65].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед вагомих наукових праць із питань дослідження електронного урядування як в Україні, так і в інших країнах світу треба виділити роботи таких учених, як Волох О.К., Архипова О.Є., Абраменко Ю.Ю., Семчук І.В., Мазур В.Г., Августин Р.Р., Бондаренко А., Гриднев В., Дубас О.П., Горбулін В.П., Ерицяк Н.В., Семенченко А.І., Карпенко О.В., Ковбасюка Ю.В., Дрешпака В.М., Клименко І. В., Клімушин П. С., Колесніченко І. М., Коновал В.О., Линьова К.О., Міхровської М.С., Чорноус А.Г. та інших. Дослідженнями у царині втілення електронного урядування у сфері освіти займаються такі науковці: Косарев Т.В., Лазебна І.В., Пасик-Косарева Н.О., Романчук О.З., Бисага Ю.М., Берч В.В., Нечипорук Г.Ю., Чечерський В.І., Застрожнікова І.В. та ін..

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання електронного урядування не є новим напрямом наукових досліджень, у цій царині дослідженням різних аспектів присвячено багато праць і розробок, які характеризуються різноманітністю підходів. Проте не існує єдиного підходу до запровадження електронного урядування освітнього процесу у закладах вищої освіти України. Залишаються невирішеними проблеми універсального підходу до вмісту контенту єдиного інформаційного простору закладу вищої освіти у частині електронного урядування.

Мета статті полягає у вивченні характеру змін у сфері освіти щодо впровадження елементів електронного урядування та відповідного зростання управління інформаційними технологіями.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування або «e-governing» є визначальним пріоритетом реформування системи державного управління. e-Government або «електронне урядування» – один із сучасних інструментів, покликаний запровадити дієвий та прозорий механізм публічного управління в нашій державі. Запровадження електронного урядування в Україні є важливим кроком до європейської інтеграції та розвитку інформаційного суспільства загалом.

Поняття «електронне урядування» передбачає використання інформаційних технологій, які є не просто технологіями, а результатом трансформаційної взаємодії між інструментами та людьми. Інформаційні технології не можуть функціонувати відокремлено, вони є частиною інформаційної системи, яка включає комп'ютерну техніку, телекомунікаційне обладнання та людський ресурс. Використання цифрових технологій у публічному управлінні передбачає обробку електронних документів як джерел інформації, що в свою чергу дозволяє здійснювати комунікацію [2, с. 23].

Глобальні зміни, спричинені пандемією COVID-19, прискорили необхідність швидкої адаптації та цифрової трансформації суспільних процесів і відповідно стали поштовхом до швидкого реагування урядами країн на нові соціально-економічні обставини [3, с. 23].

Пандемія спричинила необхідність руху України у керунку подальшого і максимального розвитку електронного урядування. Стало цілком очевидним те, що багато процесів можна перевести у віртуальний формат, тим самим зменшуючи витрати на реалізацію суспільних інтересів. Необхідність дотримання протиепідемічних заходів змусила розширити методи комунікації у всіх сферах, заклади освіти перейшли у більшості у дистанційну форму комунікації. Як відомо, кожне явище завжди має як мінімум дві сторони: негативним є те, що суспільство несе втрати через погіршення прямої комунікації з органами управління, а позитивним моментом є те, що цифровізація суспільства розширює можливості взаємодії з органами управління та спонукає громадян до пошуку шляхів самореалізації.

На зміну пандемії прийшов воєнний стан в Україні, що знову актуалізує необхідність пошуку нової освітньої системи та засобів комунікації. Сучасне суспільство щоразу набирає рис інноваційного, тим самим висуваючи нові вимоги до

рівня освіти та нових методів її надання. Сучасний заклад вищої освіти повинен оперативно реагувати на освітні запити здобувачів вищої освіти, можливість їх перекваліфікації у зв'язку із швидким розвитком технологій. В університетах повинен бути сформований єдиний інформаційний простір, який забезпечував би доступ до затребуваної інформації щодо стану навчальних, науково-дослідних та адміністративно-господарських процесів, а також дозволяв би здійснювати управління і контроль над ними в цілому.

Контент єдиного інформаційного простору закладу вищої освіти містить такі елементи:

- системи електронного урядування (електронний документообіг, електронна демократія);
- автоматизовані інформаційні системи структурних підрозділів закладу вищої освіти: фінансово-господарських підрозділів, відділу персоналу (кадрів), деканатів (інститутів), бібліотеки, приймальної комісії інститутів (деканатів), бібліотеки, приймальної комісії тощо;
- форма освіти (очна, заочна, дистанційна, змішана);
- система забезпечення якості освіти.

Зупинимось більш детально на складових електронного урядування.

Електронний документообіг є основою електронного урядування, оскільки він регламентує порядок роботи з документами. Ефективно організований електронний документообіг дозволяє: скоротити тривалість процесу реєстрації вхідної, вихідної та іншої кореспонденції; створювати та працювати з електронними резолюціями, цифровим підписом; створювати та погоджувати електронні документи.

Важливою складовою електронного урядування є електронна демократія (е-демократія), яка стала сучасною формою демократії, головною метою якої є забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень органами урядування.

Очевидним є те, що е-демократія є віртуальною демократією, що характеризується використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Саме стрімкий розвиток цифровізації суспільства створив передумови для залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень із використанням базових інструментів електронної демократії (е-голосування, е-вибори, е-опитування, е-звернення, е-петиції, е-консультації тощо).

Втілення електронного урядування в освітній процес закладу вищої освіти має на меті підвищення рівня та якості освіти. Е-урядування у сфері освіти передбачає новітні способи комунікації з учасниками освітнього процесу, нові способи надання освітніх послуг та інформації.

Використання засобів інтернету та мобільного зв'язку розширило можливості трансформації взаємодії між органами урядування та здобувачами вищої освіти. Застосування інформаційних комунікаційних технологій дає можливості розширити студентську аудиторію та сприяє досягненню високих результатів завдяки можливостям онлайн дискусій та сучасних методів навчання, адміністрація закладу вищої освіти забезпечує швидке і якісне обслуговування, що підвищує ефективність управління [4, с. 300].

Ще однією перевагою електронного урядування у сфері освіти є можливість здійснювати ефективний моніторинг академічних стандартів, використання інформаційних та комунікаційних технологій для покращання освітніх послуг, залучення студентів до процесу вироблення та прийняття рішень, забезпечення прозорості та ефективності управління [5, с. 236].

Ефективне використання онлайн-послуг в освітньому секторі може значно підвищити ефективність чинної системи, зменшити витрати та підвищити прозорість функціонування різних відомств. У широкому розумінні електронне управління у сфері освіти забезпечує краще надання послуг і поширення інформації для студентів та адміністрацій закладів освіти за допомогою електронних засобів [1, с. 66].

«E-governing» має стати сучасним інструментом для адміністрації закладу вищої освіти, даючи такі переваги:

- встановлення партнерських відносин між університетом, громадським сектором і приватним підприємництвом і відповідно переведення освітньої установи з відносин наукової співпраці до серйозної конкуренції на ринку освітніх послуг;
- залучення інститутів (факультетів) та здобувачів вищої освіти до участі в управлінні;
- прозорість у процесі адміністрування, управління та прийому;
- вдосконалення адміністративних процесів освітніх послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- надання інтерактивних освітніх послуг споживачам освітніх послуг (запити на отримання документів, подання заяв тощо);
- зміна стратегії і технології освітнього процесу через використання ефективних методів навчання, створення нової інфраструктури, спрямованої на максимальне наближення освітніх послуг до споживача.

Освітні послуги зазнали суттєвого покращення завдяки електронному урядуванню та розвитку комп'ютерних технологій.

Розвиток комп'ютерних технологій став однією з перспективних платформ для розвитку сучасної системи дистанційної освіти,

електронного навчання (e-learning), мобільного навчання (m-learning), які ефективно використовуються для різноманітних форм навчання [6, с. 80].

Інтернет-технології знівелювали географічні бар'єри та дозволили розширити можливості заочного навчання через дистанційну форму (електронне навчання), яка має такі можливості:

- розміщення навчальних матеріалів для студентів на різних платформах;
- розширення можливостей контролю якості навчання через проведення дискусій, використання чатів, самоконтролю;
- інтерактивна співпраця учасників освітнього процесу;
- можливість постійного оновлення навчальних курсів, коригування помилок.

Основними перевагами дистанційного (електронного) навчання є:

- актуальність – можливість застосування найсучасніших педагогічних та методичних розробок;
- зручність – здобуття освіти без відриву від основної діяльності, відсутність обмежень у просторі і часі для засвоєння матеріалу;
- економічна ефективність – здешевлює собівартість освітніх послуг для закладу вищої освіти, оскільки мінімілізується задіявання навчальних приміщень та ресурсів.

Е-навчання визначатиме майбутню структуру закладів вищої освіти. Парадигма електронного навчання докорінно змінює роль викладача та здобувача вищої освіти. Тепер студент стає головним учасником освітньої технології. Освітній процес будується у формі сервісу – викладач, інформація, навчальні ресурси. Онлайн-методи мають значно ширші можливості порівняно з традиційними методами навчання. У середовищі е-навчання відбувається постійна освітня підтримка, учасники освітнього процесу мають можливість комунікувати між собою, відвідувати веб-сайти та переглядати навчальні матеріали незалежно від їхнього часу та місця розташування.

Елементи е-урядування забезпечили електронну інформаційну інфраструктуру для спрощення надання послуг, зменшення дублювання та підвищення рівня та швидкості обслуговування за нижчою ціною. Це дає змогу створювати, керувати та обмінюватися інформацією в електронному вигляді між різними відділами закладу освіти [1, с. 67].

Тобто інформація, що зафіксована один раз, може бути спільно використана всіма авторизованими користувачами. Це дає змогу уникнути повторного введення тієї самої інформації неодноразово, коли студент звертається до нового відділу університету для отримання

послуг, що значно полегшує життя студентам, даючи їм змогу сприймати адміністрацію як єдиний орган, що взаємодіє з багатьма незв'язаними суб'єктами, які працюють у різних місцях закладу вищої освіти. Студенти можуть отримати інформацію, пов'язану з процесами та процедурами університету, через систему онлайн без взаємодії з будь-яким офіційним представником університету [7, с. 187].

Одним із перших кроків до впровадження електронного урядування у сферу освіти в Україні було створення 13 липня 2011 року постановою Кабінету Міністрів України № 752 «Єдиної державної електронної бази з питань освіти» (далі – ЄДЕБО). Документ визначає, що ЄДЕБО є автоматизованою системою збирання, реєстрації, оброблення, зберігання та захисту відомостей і даних із питань освіти [8]. З 2012 року ЄДЕБО забезпечує супроводження вступної кампанії до закладів вищої освіти. З 2014 року заклади освіти почали використовувати дані ЄДЕБО для виготовлення студентських (учнівських) квитків державного зразка, а з 2015 року виготовлення документів про вищу та професійну (професійно-технічну) освіту відбувається на підставі даних Єдиної державної електронної бази з питань освіти. Уся інформація, що міститься в ЄДЕБО, крім персональних даних та інформації з обмеженим доступом, є доступною у форматі відкритих даних [8].

За власною побудовою модель електронного урядування України подібна до моделей інших країн. На електронній сторінці Міністерства освіти і науки України можна отримати інформацію за такими показниками: про міністерство, діяльність, новини, державні закупівлі, публічна інформація, зв'язки з громадськістю та засобами масової інформації, вакансії, адреса, телефонні довідники різних департаментів та їх e-mail. Проведений аналіз розвитку електронного урядування у сфері освіти України дає змогу говорити про те, що інформаційні матеріали охоплюють широкий спектр освітніх послуг. Утім, у сфері освітніх послуг України ще не всі елементи електронного урядування використовуються на повну потужність. Тобто, не всю інформацію можна знайти в режимі online, а наявна інформація часто є дубльованою, обмеженою також є можливість взаємодіяти з державними службовцями за допомогою чату чи форуму [9, с. 164].

У процесі формування української моделі електронного урядування у сфері освіти було б корисно запозичити найкращі практики світового досвіду функціонування електронного урядування. Досвід англо-американської моделі електронного урядування у сфері освіти може

бути корисним для України в аспекті модернізації державного управління – збільшення можливостей самостійного пошуку інформації в online-режимі, без безпосереднього контакту з держслужбоцем. З досвіду електронного урядування країн Європейського Союзу доцільно було б запозичити організаційну структуру урядової сторінки. Суб'єкти навчального процесу у зарубіжних країнах не залишаються наодинці з проблемами вибору якісних online-послуг, адже їм пропонує такі послуги держава, чого суттєво не вистачає в нашій системі електронного урядування освітніх послуг. Досвід Австралії може бути корисним щодо запозичення частини концепції побудови моделі електронного поділу користувачів на категорії отримання послуг (громадяни держави – іноземці, громадяни, які шукають інформацію з початкової, середньої або вищої школи та ін.) [9, с. 165].

Сучасне управління оперує такими економічними категоріями як ефективність та результативність. Ефективність використання наявних засобів у суб'єкта діяльності є обернено пропорційною до витрат та її оцінка обов'язково повинна враховувати особливості галузевої приналежності та стратегічну ціль діяльності. Результативність віддзеркалює успішність діяльності. Тому важливим завданням для суб'єктів діяльності є пошук шляхів прискорення відтворювальних процесів та можливості більш економічного та ефективного залучення інвестиційних ресурсів для підвищення ефективності діяльності та конкурентоздатності, результативності діяльності через запровадження інноваційних технологій і модернізацію засобів праці [10, с. 72].

Висновки. Електронне урядування здатне змінити сутність управління, зробити його більш прозорим, створює передумови для трансформації та розвитку освітнього процесу відповідно до сучасних запитів, а також забезпечує реальну участь споживачів освітніх послуг в управлінських процесах. Щодо успішності та перспектив реалізації проекту запровадження електронного урядування у сфері вищої освіти в Україні, то необхідно зазначити, що деякі елементи е-урядування вже функціонують. Однак необхідно враховувати той факт, що запровадження електронного урядування – це масштабний і довгостроковий проект.

Отримання переваг електронного урядування у сфері освіти не зводиться до лише до комп'ютеризації освітніх послуг. Сучасними викликами у трансформації сфери освіти є швидка адаптація до змін відповідно до запитів споживачів освітніх послуг. Для досягнення цілей ефективного урядування та вирішення таких проблем, як глобалізація, міжнародна конкуренція та сучасні досягнення науки і тех-

ніки, необхідно впровадити всі елементи електронного врядування у сфері освіти.

Електронне врядування дозволяє закладам вищої освіти бути конкурентоздатними. Застосування електронного урядування спонукає викладачів до пошуку та запровадження в освітній процес нових методів навчання та способів викладання, а студентам – пропонує альтернативний спосіб навчання, створивши середовище, в якому вони можуть навчатися поза аудиторією.

Електронне урядування докорінно змінює способи взаємодії студентів із вищими навчальними закладами, що породжує нові концепції управління.

Дослідження особливостей функціонування найбільш відомих моделей електронного урядування у сфері освіти дозволяє стверджувати, що всі моделі мають як свої переваги та такі недоліки. Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері електронного урядування освітніх послуг дозволить створити в Україні свою успішну модель та модернізувати вже існуючі напрацювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Косарев Т. В., Лазебна І. В., Пасик-Косарева Н. О. Забезпечення системи освіти елементами електронного урядування. Публічне управління і адміністрування в Україні. *Механізми державного управління*. 2019. Вип. 10. С. 65–69.
2. Романчук О. З., Бисара Ю. М., Берч В. В., Нечипорук Г. Ю., Чечерський В. І. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження : монографія. Ужгород : ТОВ «РІК-У», 2021. 196 с.
3. Воляник Г. М., Шутка С. Є. Цифрова економіка – бізнес-акселератор соціально-економічного розвитку суспільства у сучасних реаліях. Львів : СПОЛОМ, 2021. 248 с. С. 62–65.
4. Dubey R., Dr. Ahmad E. E-Governance in Education – New Horizons. *International Journal of Science and Research*. 2016. Vol. 5. No 9. P. 300–302.
5. Fry K. E-Learning Markets and Providers: some issues and prospects. *Training and Education*. 2001. No 4. P. 233–239.
6. Пасик Н. Методологія впровадження моделей змішаного навчання. *Використання моделі змішаного навчання при викладанні іноземних мов* : тези доповідей. 2018. С. 80–83.
7. Alsakameh A. A. A., Hong S. C. The Impact of Electronic Management on Human Resource Development. *International Journal of Science and Research*. 2015. Vol. 4. No 11. P. 185–190.
8. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>
9. Застрожнікова І. В. Зарубіжний досвід електронного урядування сфери освіти в Україні. *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. № 2(4). С. 160–167.
10. Воляник Г. М., Шутка С. Є., Колінько Н. І. Аналіз забезпеченості основними засобами та управління ефективністю їх використання суб'єктом господарювання державного сектору. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2021. Т. 31. № 6. С. 68–73.

УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: КЛАСИФІКАЦІЯ СВІТОВИХ МОДЕЛЕЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ

HEALTH CARE SYSTEM ADMINISTRATION: CLASSIFICATION OF WORLD MODELS AND NATIONAL EXPERIENCE OF THEIR IMPLEMENTATION

У статті визначено складові для здійснення аналізу моделей управління системою охорони здоров'я, відповідно до базових засад ВООЗ (дефініції, основні функції систем охорони здоров'я та ключові критерії для їх оцінювання, принцип розподілу коштів, рівні віднесення повноважень (національний, регіональний та інституційний, які з врахуванням вітчизняного досвіду доповнені місцевим), які визначають ступінь урядового та регулятивного втручання держави у сферу охорони здоров'я.

Досліджено та узагальнено світові та вітчизняні теоретичні напрацювання щодо моделей управління системою охорони здоров'я. Систематизовано класифікацію моделей відповідно до критерію соціально-політичної структури суспільства, рівня соціального розвитку країни, обсягу публічних повноважень тощо. Розглянуто гібридні моделі та класичні, які ґрунтуються на системах: соціального страхування, державного забезпечення, централізованих (опора на чітку вертикаль управління та утримання системи установ), фінансово-економічних регуляторів. Здійснено порівняльний аналіз, визначено ключові характеристики моделей та систем охорони здоров'я, їх переваги та недоліки, особливості практичного впровадження в різних країнах світу.

Зазначено, що система Семашка на практиці, що була зреалізована на радянських теренах, тож усі країни пострадянського табору так чи інакше намагалися перебудувати свою систему охорони здоров'я, осучаснивши її. Україна до 2016 року активно намагалася виводити модель Семашка, а після реалізації пілотного етапу реформування почала рух до адаптованого варіанту з урахуванням вітчизняних особливостей та кращих європейських здобутків моделі Беверіджа. Проаналізовано процес переходу на нову модель публічного управління, засновану на принципі «гроші йдуть за пацієнтом» та розкрито сутність першочергових перетворень системи охорони здоров'я України в процесі її реформування.

Ключові слова: система охорони здоров'я, публічне управління, публічна політика у сфері охорони здоров'я, реформування, медична допомога, медичні послуги, медичне страхування, моделі управління системою охорони здоров'я (Бісмарка, Беверіджа, Семашка, приватна та ринкова), принцип «гроші йдуть за пацієнтом».

The article defines the components for the analysis of health care system management models, in accordance with the basic principles of the WHO (definitions, main functions of health care systems and key criteria for their evaluation, the principle of allocation of funds, levels of delegation of powers (national, regional and institutional), which, taking into account national experience, are supplemented by local ones), which determine the degree of governmental and regulatory intervention of the state in the field of health care.

The world and domestic theoretical developments regarding the management models of the health care system have been studied and summarized. The classification of models is systematized according to the criterion of the socio-political structure of society, the level of social development of the country, the scope of public powers, etc. Hybrid models and classic models based on the following systems are considered: social insurance, state security, centralized (relying on a clear vertical management and maintenance system of institutions), financial and economic regulators. A comparative analysis was carried out, the key characteristics of health care models and systems, their advantages and disadvantages, features of practical implementation in different countries of the world were determined.

It is noted that the Semashko system in practice, which was implemented on Soviet territory, so all the countries of the post-Soviet camp in one way or another tried to rebuild their health care system, modernizing it. Until 2016, Ukraine actively tried to modify the Semashko model, and after the implementation of the pilot stage of the reform, it began to move towards an adapted version, taking into account domestic features and the best European achievements of the Beveridge model. The process of transition to a new public management model based on the principle of "money follows the patient" was analyzed and the essence of the primary transformations of the healthcare system of Ukraine in the process of its reform was revealed.

Key words: health care system, public administration, public policy in the field of health care, reform, medical care, medical services, health insurance, models of health care system management (Bismarck, Beveridge, Semashko, private and market), the "money follows the patient" principle.

УДК 614.2

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.11>

Приходченко Л. Л.

д. наук з держ. упр., професорка, завідувачка кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління Державного університету «Одеська політехніка»

Лесик О. В.

к. наук з держ. упр., доцентка кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-науковий інститут публічної служби та управління Державного університету «Одеська політехніка»

Постановка проблеми. Одним із основних індикаторів успішності реалізації державної політики є здатність системи охорони здоров'я забезпечувати громадянам надання доступних та якісних медичних послуг і лікарських засобів, впливати на підвищення рівня середньої тривалості життя. А обрання євроінтеграційного курсу

зумовлює нагальну потребу реформування галузі охорони здоров'я, оскільки рівень наявних медичних послуг не відповідає вимогам, які висуваються до їх надання в країнах Європейського Союзу. Тим більше, що в Конституції України закріплено право кожного громадянина на доступну, якісну і безпечну медичну допомогу.

Тожнині Україна знаходиться на шляху активного реформування діючої системи охорони здоров'я та створення ефективної національної моделі, відбувається переорієнтація систем та пріоритетів, зміна моделі публічного управління у сфері охорони здоров'я. Цей складний етап на часі нараховує вже низку реалізованих завдань, запровадження яких спонукає до пошуку відповідей на питання щодо ефективності обраного шляху та перспектив подальшої трансформації. Відтак, важливим для вивчення та осмислення є дослідження світових моделей охорони здоров'я, здійснення їх порівняльного аналізу та особливостей практичного впровадження в різних країнах світу.

Зазначене актуалізує необхідність дослідження ролі та місця держави у розвитку системи охорони здоров'я та моделей управління, наявних у світі, орієнтуючись на які і відбувається видозміна вітчизняної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми реформування системи охорони здоров'я, публічної політики у означеній сфері, правових засад функціонування та специфіку управління змінами досліджували Білинська М., Гладун З., Жаліло Л., Радиш Я., Рожкова І., Солоненко І. та інші. Москаленко В. та Карамішев В. у предметне поле досліджень включали проектний та програмно-цільовий напрями у системі охорони здоров'я. Я. Дробот та В. Мник займалися питаннями розвитку страхової медицини.

У частині класифікацій, теоретичних обґрунтувань моделей та систем охорони здоров'я у світових практиках, дослідженнями займалися Беверідж У., Губіна М., Лісіцин Ю., Філатов В., Філд М., Фотакі М., Щепін О. та інші. Частково ці питання, у контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні розглядали Чернецький В. [16], Литвиненко М. [6], Книш С. [4], Долгіх В. [2].

Виділення невирішених раніше частин проблеми. Разом з тим, комплексне узагальнення наявних світових моделей, їх систематизація та аналіз переваг і недоліків кризь призму реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, є актуальним та своєчасним, з огляду на необхідність визначення векторів подальшого розвитку.

Мета статті. Узагальнити світові та вітчизняні теоретичні напрацювання щодо моделей управління системою охорони здоров'я, здійснити їх класифікацію та розкрити сутність першочергових перетворень системи охорони здоров'я України в процесі її реформування.

Виклад основного матеріалу. Одразу слід зазначити, що за час від створення та функціонування першої моделі охорони здоров'я, визначальним чинником якої були прості

товарно-грошові відносини між пацієнтом і лікарем, у різних країнах світу під впливом формування економічних законів, що регулюють розвиток суспільства, відбувалося ускладнення і самої системи охорони здоров'я, оскільки зростали і потреби у якісній медичній допомозі. Детальний історичний екскурс у формування та становлення моделей системи охорони здоров'я зроблено О.О. Лісовською [5] та В.В. Шевчук [17], М.В. Долгіх [2] та рядом інших науковців, ми ж сфокусуємо свою увагу на моделях управління системою охорони здоров'я нинішнього часу.

Враховуючи те, що мова йтиме саме про публічне управління охороною здоров'я та, відповідно, перетворення і видозміну вітчизняної системи охорони здоров'я, зазначимо, що Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ), дефініціює системи охорони здоров'я як «.. всі організації, установи та ресурси, які здійснюють певні заходи у галузі охорони здоров'я». Тобто, таке визначення охоплює досить широке коло стейкхолдерів, урегулювання та унормування відносин між якими закладено правовими основами, стратегічні вектори розвитку закладено державною політикою, а втілюються в життя вони у межах публічного управління. У системі охорони здоров'я ВООЗ прийнято виокремлювати три рівні: національний, регіональний та інституційний. З врахуванням змін, що відбуваються в Україні в контексті децентралізації, вважаємо за потрібне також виокремлювати місцевий рівень (рівень громад), адже значна кількість повноважень на разі віднесена саме до повноважень органів місцевого самоврядування.

На рівні ВООЗ також зафіксовано ключові критерії для оцінювання систем охорони здоров'я, до яких відносять доступність, якість, фінансову доступність, економічну ефективність [20]. Саме на засадах цих критеріїв і оцінюють стан національних систем. Відповідно, виокремлюються чотири основні функції систем охорони здоров'я, до яких віднесено: врядування (governance) або нагляд; фінансування; забезпечення людськими та фізичними ресурсами; організацію та управління наданням послуг. І це закономірно, оскільки будь-яка система охорони здоров'я опирається на шість «стовпів»: врядування, інформація, людські ресурси, фінансування, надання послуг, медичні засоби, ліки, вакцини, технології.

Важливим є усвідомлення того, що внутрішня структура системи залежить від того, яким саме чином планують реалізовувати зазначені функції, особливого значення тут набуває управління системою охорони здоров'я. Ядром же останнього є обрана модель фінансування системи охорони здоров'я, адже

саме від неї і залежатиме внутрішня будова, ключові управлінські ланки, організація контролю якості, кількість закладів та медичного персоналу та багато інших аспектів. Відтак, вважаємо за потрібне детальніше зупинитися на наявних моделях фінансування охорони здоров'я у їх співвідношенні з вітчизняними практиками та реаліями.

Враховуючи неоднозначність вживаних термінів зазначимо, що окреслені нижче моделі називають як моделями фінансування, що чітко співвідносяться з другою функцією систем охорони здоров'я, та є виправданим, адже ключовим критерієм тут дійсно є принцип, за яким акумулюються, спрямовуються та розподіляються кошти, так і системами охорони здоров'я, що також можна вважати коректним, враховуючи зазначене вище визначення, прийняте на рівні ВООЗ, адже відповідні моделі обумовлюють і цілком специфічний, притаманний лиш їм набір інституцій управлінської ланки, а також значною мірою обумовлюють і специфіку внутрішнього управління у закладі.

На часі усталеними у світі вважаються три моделі охорони здоров'я, що носять назви відповідно до імен їх авторів-розробників: Бісмарка, Семашко та Беверіджа. Оскільки ключовим при формуванні зазначених моделей є диференціація за джерелами фінансування, то також визначають ще й приватну модель. Разом з тим, на часі існує значна кількість гібридних моделей, що обумовлюється впливом специфічних рис країни в процесі впровадження «чистих» моделей. Саме тому з'являються й інші варіанти класифікацій. Так, М. Фотакі враховуючи рівень соціального розвитку країни, класифікує системи охорони здоров'я на:

- універсалістську (модель Беверіджа);
- соціального страхування (модель Бісмарка);
- «південну модель» (Іспанія, Португалія, Греція і частково Італія);
- інституційну чи соціал-демократичну «скандинавську модель»;
- ліберальну (залишкового соціального забезпечення);
- консервативну корпоративну (Японія);
- латиноамериканську;
- системи охорони здоров'я індустріальних держав Східної Азії;
- системи охорони здоров'я країн з перехідною економікою [15, с. 8-11].

М. Філд, беручи за класифікаційний критерій соціально-політичної структури суспільства умовно виділив п'ять моделей: класичну (неупорядковану); плюралістичну; страхову; національну; соціалістичну [21, с. 401]. Аналізуючи дану класифікацію дискусійним

є виокремлення моделі національного типу, адже кожна з наявних моделей, адаптована до реалій конкретної країни може вважатися моделлю національного типу.

Щодо Б. Логвиненка [7], то він пропонує виділити три основні моделі публічного управління системою охорони здоров'я за критерієм обсягу публічних повноважень: імперативну (державі належить виняткова роль в управлінні охороною здоров'я); державну (домінуюча роль держави, яка є ключовим суб'єктом влади); конкурентну (державна є «арбітром», який встановлює правила гри, але участі в ній не бере). Тобто, держава надає юридичну підтримку галузі охорони здоров'я, формує та реалізує окремі державні програми її розвитку для захисту і підвищення добробуту суспільства. Однак, досить спірним є питання щодо відмінностей у поняттях «виняткова роль» та «домінуюча роль». Маємо на увазі не теоретичні підходи до сутності дефініцій, а їх реальне запровадження на практиці.

Варто зазначити, що кожна країна має власну систему охорони здоров'я, в основі якої домінують елементи однієї із трьох класичних моделей. Так, модель Бісмарка є моделлю, що ґрунтується на системі соціального страхування, модель Беверіджа – на системі державного забезпечення, система Семашко – на опорі на чітку вертикаль управління та утримання системи установ (централізована система). Вони органічно доповнюються четвертою, приватною, яку інколи називають моделлю переваги споживачів, що опирається на фінансово-економічні регулятори, наявність конкуренції, не є всезагальною. Причому слід зазначити, що підчас науковці вирізняють суспільно-приватну модель, що фінансується із суспільних фондів та з приватних страхових фондів, і ринкову, для якої характерним є приватне фінансування галузі.

Найчіткіше ключові відмінності між зазначеними системами видно з представленої табл. 1, складеної Є. Латишевим та Ю. Вороненком [1].

Дещо детальніше зупинимося на їх сильних та слабких сторонах. Найпершою розглянемо модель Бісмарка, яка переважно базується на обов'язковому соціальному страхуванні відповідно до рівня доходів, при цьому обсяг страхових внесків залежить від рівня доходів особи, а обсяг наданих послуг – від потреби. Важливою рисою є те, що страхові фонди є незалежними, до процесу страхування можуть долучатися приватні та державні страхові компанії, разом з тим, функціонування їх є досить жорстко регламентованим зі збереженням самостійності та автономності. Ключовими принципами, покладеними в основу цієї

Таблиця 1

Порівняльна таблиця систем охорони здоров'я

Приватна система (модель переваги споживачів)	Система соціального страхування (модель Бісмарка)	Державна система (модель Беверіджа)	Централізована система (модель Семашко)
<i>Країни</i>			
США	Діючі: Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург, Швейцарія, Японія На перехідному етапі: Ізраїль, Туреччина	Діючі: Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція, Великобританія, Ірландія, Австралія, Нова Зеландія На перехідному етапі: Греція, Італія, Португалія, Іспанія	Всі колишні республіки СРСР та країни соціалістичної співдружності (на часі знаходяться на перехідному етапі до страхової та змішаної систем)
<i>Охоплення населення</i>			
Залежить від працевлаштування	Обов'язкове охоплення всіх громадян	Обов'язкове охоплення всіх громадян	Обов'язкове охоплення всіх громадян
<i>Переважає джерело фінансування</i>			
Внески роботодавців та/або особиста купівля страхового полісу через приватні страхові компанії	Обов'язкові цільові внески	Державний бюджет (загальні податкові надходження), наявна значна частка приватного сектору	Державний бюджет (загальні податкові надходження), приватний сектор відсутній

моделі охорони здоров'я є соціальна солідарність та субсидіарність, за якими ризики щодо підтримання належного рівня здоров'я розподіляються на все населення країни.

Наступною системою є система Беверіджа, що була започаткована в Англії ще у 1911 році, та функціонує на першоосновах і досі, хоч і зазнає значного оновлення та актуалізації [18]. Британська Національна служба охорони здоров'я (National Health Service – NHS) є модельною для багатьох країн, оскільки вона забезпечує всі верстви населення країни безкоштовною і доступною медичною допомогою, власне, саме цю систему і було обрано в якості орієнтира для реформування вітчизняної системи. Адже система охорони здоров'я – державна, фінансування здійснюється переважно за рахунок державного бюджету, збір та концентрація ресурсів відбувається не за страховим сценарієм, а через податкову систему країни, а ресурси акумулюються у системі багаторівневого врядування на національному, регіональному та місцевому рівнях у відповідності до принципу субсидіарності. Обсяг фінансування визначається у процесі планування витрат державного бюджету, всі громадяни охоплюються страхуванням, що забезпечує їм можливість отримання уніфікованого обсягу медичних послуг. За цією

моделлю можуть застосовуватися різні підходи до фінансування системи, однак ключовою роллю тут наділений саме державний сектор. Ключовим недоліком такої системи є бюрократичність, також залежність від структури та обсягу фінансування з державного бюджету на охорону здоров'я. У таких системах відсутні: зацікавленість в ресурсозбереженні; стимули для підвищення якості надання медичних послуг. Разом з тим, така система може бути менш затратна у частині адміністративних витрат, ніж страхова.

Перевагами приватної та ринкової моделей є акцент на якості медичних послуг, що надаються в умовах жорсткої конкуренції, мобільність ресурсів та стимулювання розвитку нових медичних технологій. До того ж, відбувається зменшується навантаження держави на працівників сфери охорони здоров'я, наявною є менша обмеженість у фінансових операціях. Однак і недоліків не бракує. Щонайперше, це соціальна напруга внаслідок нерівномірності доступу до медичної допомоги для різних верств населення через високі ціни на медичні послуги, бо високими є витрати на утримання приватних медичних закладів в ринкових умовах господарювання. А також наявність недобросовісної конкуренції та практична відсутність державного контролю за визначеними

пріоритетними напрямками розвитку охорони здоров'я.

Останньою з окреслених моделей є модель Семашка, за якою система охорони здоров'я фінансується лише за рахунок державного бюджету, де кошти виділяються із загальної суми податкових надходжень: централізована, з жорсткою вертикаллю директивного планування та без приватного сектору [19]. Згідно концепту декларованими були такі принципи:

- безоплатна загальна медична допомога як право громадянина;

- для забезпечення такого права існувала державна структура – Міністерство охорони здоров'я, всі медичні заклади були державними підприємствами, а усі лікарі отримували заробітну плату із державного бюджету.

- медичне обслуговування ґрунтувалося на двох принципах: дільничному та ієрархічному.

Широкої критики ця модель зазнавала через те, що вона статична та негнучка, досить неякісно працювала з хронічними хворобами, та попри декларативність профілактичної діяльності, вона не була ефективною. Територіально-дільничний принцип виключав можливість здійснення вибору лікаря пацієнтом та робив відносно безальтернативними відносини з лікарем, усував можливість конкуренції між лікарями, повністю відсутні були стимули зацікавленості у лікаря до задоволення потреб пацієнта, а також до професійного розвитку [22]. Разом з тим надлишкова «важка» архітектура системи, з принципом фінансування у ліжкомісця обумовлювала недофінансування та технічну відсталість цієї системи.

Таким чином, можна вести мову про те, що модель Семашка на практиці була зреалізована на радянських теренах як система екстенсивного типу, характеристиками якої стали: значна кількість державної інфраструктури; низький рівень розвитку технологій; низька кваліфікація; мізерна оплата праці. Саме таку систему і отримала у спадок Україна, хоча намагалася її дещо видозмінити. Усі країни пострадянського табору так чи інакше намагалися перебудувати свою систему охорони здоров'я, осучаснивши її. Україна до 2016 року активно намагалася видозмінювати модель Семашка, а після реалізації пілотного етапу реформування почала рух до моделі Беверіджа.

Враховуючи широкий задекларований спектр медичних послуг, які мали б бути безоплатними, питання можливості забезпечення подальшого фінансування та утримання такої структури постало перед усіма пострадянськими країнами. Деякі з них, як,

Азербайджан, Грузія, Молдова, Таджикистан, Вірменія значно скоротили перелік гарантованих державою медичних послуг. У решті країн перелік таких послуг був модифікований, але не значно скорочений, при цьому якість гарантованих послуг та їх фінансове забезпечення було недостатнім. Зрештою, ключовою проблемою став значний розрив між задекларованими правами громадян на отримання безоплатної медичної допомоги та реальним фінансовим забезпеченням [3, с. 10].

Підсумовуючи ключові характеристики моделей та систем охорони здоров'я, зазначимо кілька загальних характеристик:

- у країнах з державним фінансуванням майже завжди присутні приватні надавачі послуг, разом з тим, це не працює навпаки, там де приватний ринок послуг, державний відсутній, але на приватному ринку наявні як прибуткові, так і неприбуткові актори;

- моделі з податковими принципами фінансового забезпечення завжди більш централізовані, ніж зі страховими;

- приватні системи частіше децентралізовані, тоді як державні – централізовані, при цьому децентралізація в обох випадках може мати різні виміри за вертикаллю (регіон, громада, інституція).

Враховуючи зазначене, важливим питанням є те, яким чином видозмінювалася вітчизняна система охорони здоров'я, чому система Семашка, успадкована від радянського союзу була малоефективна, і з часом призводила до її деградації та критичного зниження якості послуг. Отримавши екстенсивну систему, з надлишком інституцій, низьким рівнем технологій, освіти, низьким рівнем стимулювання до професійного розвитку та оплати праці персоналом вітчизняна система досить швидко почала спроби реформування. Найперше у 2000 році було здійснено спробу реформувати класичний «принцип матрьошки» у фінансуванні, спрямувавши кошти з центрального бюджету до бюджетів областей, районів та міст. У 2010 році було здійснено спробу провести комплексне реформування, відповідно до якого запровадити [10]:

- структурне та фінансове розмежування медичної допомоги за її видами;

- переформатування мережі закладів охорони здоров'я з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні;

- декларування гарантованого рівня медичної допомоги;

- передача в спільну власність територіальних громад відомчих закладів охорони здоров'я;

- запровадження договірних відносин та нових фінансових механізмів;

- впровадження оплати з урахування обсягів та якості роботи;
- вільний вибір лікаря первинної ланки;
- усунення дискримінації між державними та недержавними закладами охорони здоров'я;
- доступ до вторинної ланки переважно за направленням лікаря первинної.

Відповідно до окреслених норм у Донецькій, Дніпропетровській, Вінницькій областях та м. Києві розпочалася реалізація пілотного проєкту, що передбачали пулінг коштів на рівні областей та зміни у первинній ланці надання медичної допомоги. За результатами етапу було розмежовано первинну та вторинну ланку, а також зміцнено роль у наданні медичної допомоги сімейного лікаря, однак повною мірою реалізувати принцип вільного вибору лікаря так і не вдалося, проблемним також було формування оплати послуг за принципом капітації, не вдалося об'єднати кошти на рівні областей. Таким чином, успішним пілотний проєкт був лише частково, але прорахунки, виявлені у ході його реалізації були враховані надалі при реалізації реформи.

Зрештою, у 2014 році перед системою постала реальна потреба у переосмисленні самої моделі фінансування. Після низки перетворень і трансформацій за базисом системи Семашка залишилася «важка» інфраструктура системи охорони здоров'я, з недофінансуванням, а низький рівень оплати праці, недостатня кількість забезпечення апаратурою тощо поступово призвели до створення рентної надбудови, за якої держава фінансує систему, а проміжна ланка використовує за принципами ренти цей ресурс, при цьому споживач медичних послуг отримує платну послугу, яка є де-юре безкоштовною, але де-факто оплачується двічі, і пацієнтом, і державою.

У 2015 було затверджено Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років [8], а у 2016 році напрацьовано концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я [14]. Саме цими документами було покладено початок для здійснення реформування системи охорони здоров'я. За орієнтир взяли модель Беверіджа та досвід Великої Британії, разом з тим, вітчизняну систему не можна називати «калькою», радше адаптованим варіантом з урахуванням вітчизняних особливостей та кращих європейських здобутків, переходу на нову модель публічного управління, засновану на принципі «гроші йдуть за пацієнтом». Важливим здобутком обраного курсу був також чітко спланований поетапний перехід до нової моделі, а саме трьохетапний перехід [9; 11]. За результатами реалізації усіх

етапів реформи у системі охорони здоров'я мають бути сформовані (більшість сформовані уже) такі елементи:

- програма медичних гарантій – єдиний гарантований пакет для кожного;
- єдиний платник – Національна служба здоров'я;
- автономія медичних закладів, розділення замовника і надавача послуг;
- оплата послуг та тарифи;
- електронна система охорони здоров'я;
- вибір пацієнта та конкуренція між закладами.

Висновки. Ключовими характеристиками моделей та систем охорони здоров'я, що «тяжіють» до державних чи приватних систем охорони здоров'я, є те, що децентралізація в обох випадках може мати різні виміри за вертикаллю (регіон, громада, інституція). При цьому, моделі з податковими принципами фінансового забезпечення завжди більш централізовані, ніж зі страховими. Особливістю є те, що у країнах з державним фінансуванням майже завжди присутні приватні надавачі послуг, однак там, де приватний ринок послуг, державний відсутній.

Вітчизняна система охорони здоров'я знаходиться у складному реформаційному процесі, якому передувала значна кількість спроб модифікувати та модернізувати екстенсивну систему Семашка. Ці спроби були мало ефективними, що обумовило пошук нових орієнтирів та кращих зразків у європейських практиках. З усталених моделей було обрано за орієнтир модель Беверіджа у її Британському варіанті, а Національна служба охорони здоров'я стала прообразом для утворення аналогічної інституції на вітчизняних теренах. Як і у будь-якій системі, у зазначеній також є недоліки, але принцип «гроші за пацієнтом» є на практиці уразі кращим, ніж фінансування у «ліжкомісця», а ключові принципи моделі надають змогу усунути низку недоліків системи, таких як низька мотивація медичних працівників, низька якість медичних послуг, безальтернативність у частині вибору надавачів послуг, неефективний розподіл ресурсів, їх розпорошення тощо. По суті, відбувається складний процес формування децентралізованої моделі публічного управління системою охорони здоров'я з широким делегування повноважень вищих органів влади нижчим, до місцевого рівня.

Реалізація принципу «гроші йдуть за пацієнтом», впровадження державного солідарного медичного страхування, контрактної моделі закупівлі медичних послуг, нових форм фінансування, автономізація медичних послуг та створення електронної інформаційної бази (онлайн-реєстру) для надання

інформації громадянам щодо лікувальних закладів та лікарів сприятиме адаптації діяльності закладів охорони здоров'я до ринкових умов функціонування галузі з урахуванням попиту на медичні послуг та формуванням їх об'єктивної вартості.

Разом з тим, реформа ще не завершена, завершальний її етап актуалізує потребу дослідження ключових здобутків та прорахунків попередніх двох етапів, а також інструментів підвищення ефективності реалізації заключного етапу, що і буде вектором подальших наукових розвідок.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вороненко Ю. В., Гойда Н. Г., Зозуля І. С., Латишев Є. Є., Михальчук В. М. Сучасні підходи до управління матеріальними ресурсами медичного закладу. *Український медичний часопис*. 2013. № 1. С. 19–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UMCh_2013_1_8
2. Долгіх М. В. Теоретичні засади реформування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я : дис. ... доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 публічне управління та адміністрування. Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2021. URL: https://ztu.edu.ua/ua/science/files/onelife/anot_Dolghih.pdf
3. Долот В. Д. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 2.
4. Книш С. Удосконалення публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні: аналіз реформи та європерспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1. С. 55.
5. Лісовська О. О. Теоретичні засади функціонування моделей фінансування системи охорони здоров'я. *Економічний вісник. Серія : Фінанси, облік, оподаткування*. 2020. С. 96–103
6. Литвиненко М. В. Механізми реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні: визначення і складники. *Теорія та практика державного управління*. 2018. 3(62). 126–133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Трду_2018_3_19
7. Логвиненко Б. О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика : монографія. К. : «МП Леся», 2017. 344 с.
8. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
10. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення медичної допомоги : Закон України від від 07.07.11 № 3611-УІ. *Відомості Верховної ради України*. 2012. № 12–13. С. 86.
11. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
12. Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 05.07.12 № 5081-УІ. *Відомості Верховної ради України*. 2013. № 3 0. С. 340.
13. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.11 № 3612-УІ. *Відомості Верховної ради України*. 2012. № 12–13. С. 81.
14. Про схвалення Концепції реформи фінансування охорони здоров'я. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1013-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249626689>
15. Фотаки М. Сочетание общественного/государственного и частного в системе здравоохранения в свете международного опыта. *Общественное и частное в здравоохранении и в медицинском страховании (состояние, проблемы, перспективы)* : сборник. М., 1999. С. 8–11.
16. Чернецький В. Ю. Вплив держави на формування моделей організації охорони здоров'я в зарубіжних країнах. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електронний збірник наукових праць. 2012. Вип. 2(8). URL: [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12cvyzzk.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12cvyzzk.pdf)
17. Шевчук В. В. Удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України : дисертація / Чорноморський національний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2017. URL: https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/04/Disertatsiya_Shevchuk_Viktoriyi_Viktorivni.pdf
18. Beveridge, William: *Social Insurance and Allied Services*, London, 1942.
19. Charlotte Kühlbrandt and Wienke Boerma. Primary care reforms in countries of the former Soviet Union: Success and challenges (англ.). *Eurohealth* (1 February 2015).
20. Don de Savigny and Taghreed Adam (Eds). *Systems thinking for health systems strengthening*. Alliance for Health Policy and Systems Research, WHO, 2009.
21. Field M. G. The Health System and Policy: a Contemporary American Dialectic. *Social Science and Medicine*. 1980. V 14a, № 5. P. 401.
22. Mark G. Field. Noble Purpose, Grand Design, Flawed Execution, Mixed Results: Soviet Socialized Medicine after Seventy Years (англ.). *American Journal of Public Health* (1 February 1990).

ІННОВАЦІЙНІСТЬ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

INNOVATIVENESS OF CIVIL SERVICE PROFESSIONALIZATION IN THE CONDITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

У статті досліджено питання професіоналізації державної служби в контексті модернізації публічного управління, розглянуто методологічні та організаційно-методичні аспекти інноваційної підготовки кадрового забезпечення інноваційного типу державної служби. Концептуально обґрунтовано необхідність впровадження інноваційних освітніх програм інноваційної підготовки кадрів державної служби. Наголошено на необхідності трансформації змісту та процесу підготовки державних службовців в умовах стрімкої трансформації та розвитку суспільства. Державна служба потребує комплексного формування системи професійної освіти своїх працівників. У зв'язку з цим постає нагальна необхідність вирішення одного з важливих питань розвитку професіоналізації державної служби, а саме забезпечення потреб у професійній підготовці та перепідготовці державних службовців. Інноваційність професіоналізації державної служби полягає в необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а саме у формуванні відповідного комплексу знань та професійних стандартів для компетентного надання державних послуг.

У статті розглядаються та аналізуються наукові дослідження сучасних вчених щодо професіоналізації державних службовців України. Визначено, що інноваційність професіоналізації державної служби в контексті модернізації державного управління передбачає створення індивідуального плану професіоналізації державних службовців з метою постійного вдосконалення професійних знань, умінь і навичок, як провідника до набуття професійної компетентності спеціалістів. Орієнтація на формування необхідних компетенцій при визначенні змісту навчання державних службовців з урахуванням спрямованості та специфіки їх роботи, здатність забезпечення актуальності і практичної важливості підготовки державних службовців за програмами професійної освіти. Запропонований підхід забезпечить інноваційну форму організації навчального процесу, яка буде адаптована до напрямку та динаміки розвитку професійних компетентностей державних службовців.

Ключові слова: державна служба, професійна підготовка, підвищення кваліфікації, професійний стандарт, інноваційність, компетенції, професійна компетентність.

The article examines the issue of professionalization of civil service in the context of modernization of public administration, considers methodological and organizational aspects of innovative training of personnel support of innovative type of civil service. Conceptually substantiates the need to implement innovative educational programs for innovative training of civil service personnel. The need to transform the content and process of training civil servants in the context of rapid transformation and development of society is emphasized.

The civil service urgently needs a complex formation of the system of professional education of its employees. In this connection, there is an urgent need to solve one of the important issues of the development of the professionalization of the civil service, namely, meeting the needs for professional training and retraining of civil service employees. The innovativeness of the professionalization of the civil service lies in the need to increase the level of professional competence of civil servants, namely in the formation of an appropriate set of knowledge and professional standards for the competent provision of public services.

The article reviews and analyzes the scientific research of modern scientists on the professionalization of civil servants of Ukraine. It was determined that the innovativeness of the professionalization of the civil service in the context of the modernization of public administration involves the creation of institutes of individual professionalization of civil servants for the constant improvement of professional knowledge, skills and abilities, as confirmation of the professional competence of specialists. Orientation to the formation of the necessary competencies when determining the content of the training of civil servants, taking into account the direction and specifics of their work, is able to ensure the relevance and practical importance of the training of civil servants according to programs of additional professional education. The proposed approach will provide an innovative form of organization of the educational process, which will be adapted to the direction and dynamics of the development of professional competencies of civil servants.

Key words: civil service, professional training, professional development, professional standard, innovativeness, competences, professional competence.

УДК 35.088.6
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.30.12>

Селіванов С. В.

к. наук з держ. упр.,
начальник
Управління персоналу
Державної міграційної служби України

Постановка проблеми. Професіоналізація державної служби України являється одним з основних пріоритетів при здійсненні реформи державного управління України, як правової і демократичної держави. Професіоналізація державної служби в умовах модернізації публічного управління спрямована на вдосконалення існуючої системи державного управління, а саме підготовку спеціалістів для

професійної діяльності і відповідність кваліфікаційним вимогам, компетентність і здатність адаптуватись до суспільних змін. Слід зазначити, що важливою умовою професіоналізації державної служби є дотримання демократичних цінностей, якісної системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Новітні підходи до дослідження системи державної служби, вимагають створення

власної методології аналізу кадрового становища, нормативно-правової основи кадрової політики, практичної діяльності державних службовців, що зумовлює необхідність застосування нових методів вивчення кадрової політики в системі державної служби і як наслідок, удосконалення понятійного апарату кадрової політики у системі державної служби України.

Розвиток демократії та запровадження підходів концепції «належного врядування» в систему державного управління призвели до перегляду ролі та функцій державних службовців, зміни філософії у виконанні професійних обов'язків. В сучасних умовах значно зросли вимоги до персоналу в системі державного управління, перед державними службовцями постають нові завдання та відповідно критерії оцінки їх роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню щодо професіоналізації державної служби присвячені наукові праці: Н. Нижник, С. Серьогіна, Н. Обушної, Н. Гончарук, В. Гошовської, М. Канавець, Ю. Лихач та інших авторів.

В наукових працях, автори досліджують питання щодо професіоналізації державних службовців, необхідність підвищення професіоналізму і компетентності надання державних послуг, підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до вимог і потреб сучасного суспільства.

Проведений аналіз наукової літератури стосовно проблем державної служби свідчить про необхідності подальших пошуків знань та аналізу кращих практик у сфері кадрового забезпечення.

Значення цього підсилюється напрямом змін у взаємовідносинах держави і суспільства, а також орієнтуванням на розвиток умов для становлення сучасної системи публічної служби в Україні.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження і обґрунтування шляхів професіоналізації державної служби України в контексті сучасних процесів модернізації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Проведений аналіз досвіду методів публічного управління показує, що без забезпечення кадровими ресурсами, які відповідають сучасним вимогам часу – професіоналізація державної служби неможлива. Професіоналізм і компетентність державних службовців наразі є актуальним питанням.

Поняття «професіоналізм» дуже тісно пов'язано з поняттям «професія». «Професія» визначається як праця, яка визначається для кожної людини вигляді обмеженої сфери діяльності. Важливими ознаками професії

є приналежність до неї конкретної людини, відносно довготривале виконання цієї людиною певних функцій. Професія вимагає наявності спеціальних знань, вмінь, навичок, досвіду, надбаних в процесі роботи. Професіоналізм характеризується гармонійним поєднанням високої професійної компетентності і необхідних професійних умінь і навичок [12]. Професійна компетентність виступає як галузь професійного бачення, постійне розширення системи знань, яка дозволяє більш ефективно виконувати професійну діяльність.

Професіоналізація державної служби має бути сфокусована на удосконаленні системи освіти державних службовців, підвищенні привабливості державної служби і удосконаленні управління людськими ресурсами (кадрами) на державній службі [6].

Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [16].

Державна служба є механізмом державного управління і являється ключовою ланкою між державною владою і громадським суспільством. В демократичній державі спрямованість діяльності державних службовців має відповідати інтересам суспільства і повинна мати характер служіння, послуг, які надаються

всім громадянам, і відповідно діяльність державних службовців має бути ефективною і компетентною. Підготовка інноваційно мислячих державних службовців – невідкладне завдання розвитку реформи державної служби у напрямку просування її кадрового забезпечення на якісно новий рівень [14]. Методологічно таку підготовку доцільно орієнтувати на підхід пізнання соціального світу, що постійно змінюється. Методичний базис цього підходу на етапі еволюції наукового знання представляють синергетика та теорія соціальної самоорганізації [1]. Успішність цих заходів залежить від професійних якостей діячів, які здійснюють їх реалізацію. Як показують численні дослідження, рівень готовності державних службовців до діяльності у нових умовах, поки що явно недостатній. Проблема в тому, що оновлення знань та умінь державних службовців за змістом та темпам, не відповідають вимогам і темпам прискореного розвитку сучасного суспільства [2].

Професіоналізація в системі державної служби являється одним з пріоритетних напрямків кадрової політики. Основною ланкою у кадровому забезпеченні державної служби є процес відбору державних службовців. Кадрова політика орієнтована на організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, що дасть змогу забезпечити розвиток професійних компетенцій, знань, навичок і вмінь, і формування іміджу державного службовця, який буде відповідати вимогам, які висуюються до фахівців державної служби [3].

Інноваційна орієнтація роботи з персоналом у системі державної служби має передбачати стратегію і тактику розвитку професійних якостей державного службовця, з метою набуття нових і розвитку набутих компетентностей необхідних для якісного виконання нових завдань держави в управлінні суспільними відносинами, в умовах модернізаційних викликів.

Пропонуємо в питаннях розвитку професіоналізації державної служби задіяти такий інноваційний інструмент як – формування кадрового резерву, що є життєво важливим завданням, покликаним забезпечити добір персоналу, який в змозі найкраще вирішувати покладені на них завдання. Формування дієвого кадрового резерву, особливо на зайняття керівних посад у системі державного управління послугує додатковим важелем у розв'язанні проблеми професіоналізму персоналу в державному управлінні.

Професіоналізація державних службовців постає системою отримання знань та компетенцій, необхідних для успішної професійної діяльності. Для цієї системи входять суб'єкти

(інституції, які ретранслюють необхідні знання та сприяють формуванню професійних навичок управлінців, зокрема навчальні заклади що готують фахівців в сфері публічного управління), об'єкти (знання, вміння та навички, здобуття яких є необхідною мовою в процесі професійного становлення службовців), форми реалізації професіоналізації (види професійного навчання, якими є підготовка за магістерськими програмами; підвищення кваліфікації; стажування; самоосвіта). Система професіоналізації державних службовців має бути спрямованою на вирішення проблем, пов'язаних з підвищенням суспільної ефективності професійного розвитку державних службовців, зменшення організаційних та соціальних витрат системи професійного розвитку кадрів. [18].

Стосовно реалізації інноваційної професіоналізації державної служби можна рекомендувати такі основні заходи як: орієнтація всіх офіційно регламентованих кадрових технологій (конкурс на заміщення вакантних посад, кваліфікаційний іспит, атестація та ін.) на облік наявності у майбутніх державних службовців здібностей та досвіду творчо вирішувати складні службові завдання; регулярна підготовка і перепідготовка, спрямована на розвиток у службовців інноваційних професійних якостей; планове направлення державних службовців (насамперед – які перебувають у кадровому резерві) на навчання або підвищення кваліфікації; проведення обліку результатів навчання/підвищення кваліфікації; висновок навчального закладу у прийнятті рішень про включення випускників в кадровий резерв або про пріоритетне посадове просування службовців, які перебувають у ньому, або виключення з кадрового резерву тих, хто підходив формально до процесу набуття та розвитку компетентностей [7].

Соціально ефективною інноваційною кадровою технологією, на думку С. Серьогіна [11], може бути комплексна технологія підготовки кадрів, яка передбачає, що включення державних службовців до списку кадрового резерву має стати стимулюючим впливом для кар'єрного зростання кожного представника кадрового резерву. Після затвердження списку кадрового резерву пропонується спільними зусиллями, представників кадрової служби та навчального закладу, який навчає державного службовця, проаналізувати рівень професійної підготовки кожного резервіста, визначити його потребу у навчанні, професійній перепідготовці, підвищенні кваліфікації, стажування тощо. Результатом цієї роботи може стати індивідуальний план підготовки кожного спеціаліста, включеного до резерву. Такий план

бажано реалізувати під керівництвом закріпленого за ним фахівця (наставника) та має затверджуватись безпосереднім керівником структурного підрозділу, для якого сформовано резерв кадрів.

Сучасним державним службовцям крім нових особистісних здібностей та якостей потрібні нові спеціальні знання, вміння та навички, продиктовані загальним розвитком науки, культури, інформаційних та соціальних технологій: здатність самостійно опановувати нові наукові напрями, досягати кваліфікаційних вимог, що висувуються до посади [9]. Необхідно навчати державних службовців усвідомлювати мотиви своїх дій; вести переговори; бачити та формулювати соціальні проблеми; готувати стратегічно значущі рішення. Перераховані вміння та навички також мають стати обов'язковою складовою професійної компетентності державних службовців інноваційного типу в умовах модернізації публічного управління [4].

Процес перепідготовки/підвищення кваліфікації державних службовців організується у відповідності до нормативно-правових вимог, які визначають тривалість і періодичність її проходження для різних категорій державних службовців. Моделі інноваційної програми підвищення кваліфікації та програми професійної перепідготовки державних службовців розроблюються у відповідності до мети розробки на їх основі робочих навчальних програм, спрямованих на здобуття знань, умінь, необхідних для інноваційної орієнтації державно-управлінської діяльності [10].

У зв'язку з тим, що інноваційні освітні програми спрямовані на процес розвитку творчого потенціалу системи державного управління, у кожній програмі слід передбачити модулі, що містять компоненти інноваційно-продуктивної освіти. Модульний підхід дозволить диференційовано структурувати освітні програми в залежності від форм, обсягів та предметної області. Кожен модуль формується на основі загальної системи, яка визначає послідовність вивчення обов'язкових навчальних дисциплін (курсів) від абстрактного до конкретного, від фундаментального до прикладного, від теорії до практики, а також варіативність змісту для можливості вибору програми навчання [13].

Основний принцип формування програм інноваційного типу – велика варіативність. Пропонується впровадження обов'язковості надання слухачу можливості широкого вибору, а саме: широку варіативність складових, які входять до модулю, а також запровадити конкурентну систему авторських курсів з однієї і тієї ж навчальної дисципліни/курсу. Це забезпечить свободу вибору та створить основу для

міжвузівського та міждержавного обміну інтелектуальними ресурсами. Такий підхід дозволяє включити інноваційну складову в будь-яку програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації і професіоналізації державних службовців [15].

Програми підвищення кваліфікації та професійної перепідготовки пропонується формувати із послідовності стандартизованих модулів. Технологія конструювання індивідуальної освітньої траєкторії може бути побудована в такий спосіб:

1. Слухачеві надається повний перелік освітніх модулів, що входять до освітньої програми, необхідний загальний обсяг трудомісткості та правила включення модулів до індивідуального навчального або навчально-тематичного плану.

2. При зарахуванні слухача на навчання у заяві вказується назва навчальної програми, а також перелік програми навчальних модулів з урахуванням їх загальної трудомісткості. На підставі такої заяви складається індивідуальний напрямок освітнього процесу.

3. Слухач може вказати для будь-яких модулів самостійний режим їхнього освоєння. Для кожного такого модуля призначається індивідуальний консультант-викладач.

4. Слухачеві слід надати можливість обирати неповний варіант проходження програми з урахуванням раніше пройдених навчальних курсів. Це дозволить підвищити мобільність освітнього процесу і стимулюватиме повторне звернення до навчального закладу внаслідок усвідомлення якихось ключових моментів інноваційного розвитку соціуму для проходження модулів, які не включені в попередній період.

5. Документ про проходження навчання має містити необхідні дані по всіх вивчених модулях, згідно з вимогами системи Європейської освіти.

6. Модульний підхід дозволяє систематизувати процес комплектування конкретної навчальної програми – підвищення кваліфікації чи професійної перепідготовки.

Підвищення кваліфікації спрямоване на інноваційні оновлення знань та професійних навичок у зв'язку з підвищенням вимог до рівня кваліфікації та необхідністю освоєння нових компетентностей для вирішення професійних завдань в умовах динамічної трансформації системи соціальних відносин [8]. Набуття нових компетентностей держслужбовцями проводиться протягом усієї трудової діяльності. Періодичність підвищення кваліфікації регулюється роботодавцем, тобто, системою управління державної служби, та визначається по мірі необхідності, але не рідше одного разу на три роки, згідно статті 48 Закону України «Про державну службу» [16].

Підвищення кваліфікації може здійснюватися в наступні форми:

- короткострокової тематичної участі у кількох тематичних та проблемних семінарах;
- тривалого навчання для поглибленого вивчення актуальних проблем чи набуття професійних навичок;
- дистанційного навчання;
- самостійного навчання за індивідуальними програмами професійного розвитку державного службовця.

Дистанційний та самостійний режими навчання дозволять скоротити час проведення навчання безпосередньо в аудиторії за рахунок самостійного планування часу освітнього процесу у межах заданого періоду.

Висновки. В умовах модернізаційних змін державна служба має бути інноваційною, як по відношенню щодо креативних змін в соціумі, так і щодо відповідності оновлення форм і змісту управлінської діяльності. Державна служба є органічною частиною системи процесу державного управління, зміст діяльності її службовців має орієнтуватися на нові професійні вимоги, що відповідають викликам інноваційного суспільства. Таким чином, пріоритетним напрямком інноваційності професіоналізації державної служби в умовах модернізації публічного управління є: вміння кваліфіковано здійснювати динамічну діагностику інноваційних процесів, що відбуваються в суспільстві, і забезпечувати ефективне управління ними, маючи за мету підтримку соціально позитивних інновацій та випередження інноваційних подій.

У контексті цілей та завдань професіоналізації державної служби визначено освітні орієнтири інноваційної підготовки державних службовців. Обґрунтовано необхідність формування інноваційного ядра кадрового потенціалу державної служби. Роботу доцільно розпочати з підготовки службовців за новими інноваційними навчальними програмами, маючи на увазі їх потенціал поширення інноваційних знань та умінь у середовищі управління. Тобто ефективність професійної діяльності службовців державної служби безпосередньо пов'язана із залученням на державній службі ефективних технологій і сучасних методів управління персоналом: забезпечення впровадження в систему додаткової професійної освіти державних службовців, сучасних освітніх інформаційних технологій; вдосконалення механізму формування, розміщення та виконання державного замовлення на професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування державних службовців. Інноваційність професіоналізації державної служби в першу чергу стосується принципу

відбору і просування державних службовців по кар'єрних сходах. Перехід до інноваційного типу розвитку породжують службовця з широким кругозором, який потребує демократичних порядків і ліберальних цінностей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акімов О. О. Неадитивність системогенезу професійної діяльності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. 2019. Вип. 1(40). С. 101–109.
2. Акімов О. О. Особливості формування професійних компетентностей державного службовця в контексті євроінтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 207–217.
3. Антонова Л. В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. С. 1–13.
4. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Вип. № 1–2. Том 6. С. 42–51.
5. Григор'єва С. М. Еволюція системи професійної підготовки державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2019. 22 с.
6. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк. Київ : К.І.С. 2009. 240 с.
7. Державна служба : підручник : у 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. та ін. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса, 2012. Т. 1. 216 с.
8. Дзєга В. Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2019. № 6. Т. 30. С. 33–38.
9. Розпутенко І. В., Пухгал О. Г., Брайченко О. Д. та ін. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : монографія / відп. ред. І. В. Розпутенко. Київ : НАДУ, 2010. 168 с.
10. Жиденко Н. А. Реформування сфери професійного навчання державних службовців в Україні: досвід Республіки Польща. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 45–51.
11. Кадрова політика і державна служба : навч. посібник / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ, 2011. 352 с.
12. Качан Я. В. Професіоналізація публічних службовців у сучасних умовах державотворення. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 6. С. 54–59.
13. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах. *Право України*. 2016. № 9. С. 9–16.
14. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість : монографія. Одеса, 2002. 410 с.

15. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. Київ, 2010. 320 с.

16. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889–VIII / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 11.08.2022).

17. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць ОРІДУ УАДУ. 2002. Вип. 10. С. 219.

18. Селіванов С. В. Професіоналізація публічної служби в Україні *Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування*, 2021. Т. 32(71), № 5 С. 30–36.

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ТРАНСПЛАНТАЦІЄЮ

DEVELOPMENT OF UKRAINE'S INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF ACTIVITIES RELATED TO TRANSPLANTATION

У статті досліджено розвиток міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією.

Враховуючи надану законодавцем характеристику міжнародного співробітництва у сфері охорони здоров'я запропоновано визначати міжнародне співробітництво України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, як виконання міжнародно-правових зобов'язань України за законодавчо закріпленими напрямками, що реалізуються визначеним колом суб'єктів через форми міжнародного співробітництва.

На підставі аналізу законодавчих актів виокремлено та охарактеризовано два етапи міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією. В межах напрямів міжнародного співробітництва України у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині, з урахуванням суб'єктів його здійснення, визначено форми міжнародного співробітництва, що реалізуються органами державного управління, а саме: доступ до реєстрів інформаційних систем, здійснення інформаційного обміну, забезпечення міжнародного обміну анатомічними матеріалами людини, координація виконання науково-дослідних та інвестиційних програм у сфері застосування трансплантації, сприяння та нагляд щодо обміну технологіями, медичною технікою та науковою інформацією та направлення громадян України для лікування за кордоном. Розкрито роль органів державного управління у реалізації форм міжнародного співробітництва у досліджуваній сфері.

З метою розвитку міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, запропоновано законодавче закріплення такого напрямку як надання медичних послуг із застосуванням трансплантації та такої форми як міжнародне партнерство. В межах вже визначених законодавцем напрямів міжнародного співробітництва запропонованими шляхами розвитку означено такі форми міжнародного співробітництва як: членство в міжнародних організаціях та укладання двосторонніх угод з іншими європейськими організаціями у сфері трансплантації. Як новий прояв реалізації двох вищезначених форм міжнародного співробітництва в межах такого напрямку як обмін органами шляхом розподілу та взаємозаліку органів із використанням спеціалізованих реєстрів, пропонується можливість впровадження в Україні «програми кросовера».

Ключові слова: трансплантація; міжнародне співробітництво; форми міжнародного співробітництва; сфера діяльності, пов'язаної з трансплантацією в Україні.

The article examines the development of Ukraine's international cooperation in the field of activities related to transplantation.

Considering the characteristics of international cooperation in the field of health care provided by

the legislator (namely, membership in international organizations, the state's fulfillment of international legal obligations, which are implemented through certain forms of international cooperation), it is suggested to define the international cooperation of Ukraine in the field of activities related to transplantation as the fulfillment of international legal obligations of Ukraine according to the legally established directions, which are implemented by a defined circle of subjects through forms of international cooperation.

Based on the analysis of legislative acts, two stages of Ukraine's international cooperation in the field of activities related to transplantation have been distinguished and characterized: the first stage is the operation the Law of Ukraine "On Transplantation of organs and other anatomical materials to humans", the second stage is the operation of the Law of Ukraine "On the application of transplantation of anatomical materials to a person". Within the directions of Ukraine's international cooperation in the field of application of transplantation of anatomical materials to humans, with the consideration the subjects of its implementation, forms of international cooperation implemented by state administration bodies are defined, namely: access to registers of information systems, implementation of information exchange, provision of international exchange of anatomical human materials, coordination of execution of research and investment programs in the field of transplantation, assistance and supervision of the exchange of technologies, medical equipment and scientific information, and the direction of citizens of Ukraine for treatment abroad within the budget program 2301360 "Treatment of citizens of Ukraine abroad". The role of state administration bodies in the implementation of forms of international cooperation in the research field is revealed.

In order to develop Ukraine's international cooperation in the field of activities related to transplantation, it is proposed to legislate such a direction as the provision of medical services with the transplantation application (namely, the possibility of performing transplantation to citizens of other countries on the territory of Ukraine) and such a form as an international partnership. Within the limits of the field of international cooperation already defined by law, the following forms of international cooperation are defined: membership in international organizations (in particular, Eurotransplant) and conclusion of bilateral agreements with other European organizations in the field of transplantation. As a new manifestation of the implementation of the two above-mentioned forms of international cooperation within such a direction as the exchange of organs through the distribution and mutual accounting of organs using specialized registers, the possibility of implementing a "crossover program" in Ukraine is proposed.

Key words: the transplantation, the international cooperation, forms of international cooperation, the field of activities related to transplantation in Ukraine.

УДК 001.89

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.13>

Сич Л. І.

аспірантка кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут публічного
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Прогрес такого методу лікування як трансплантація органів та тканин на рівні глобального суспільства повсякчасно стверджується у системі міжнародних відносин. Науково-технічний розвиток у сфері трансплантації сприяє виникненню нових технологій і робить такий метод лікування як трансплантація більш доступним та затребуваним. Впровадження новацій та забезпечення відповідності попиту на національному рівні можуть реалізуватися, в тому числі, шляхом міжнародного співробітництва, як через вже існуючі, так і нові напрями, форми та способи його реалізації.

Разом з тим, успішне впровадження державної політики України у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з нею, частиною якої, серед іншого, визначається розвиток міжнародного співробітництва, вимагає комплексного наукового обґрунтування, яке б дозволило оцінювати відповідність чи невідповідність державної політики до можливостей її реалізації. Оскільки, означена сфера лише набуває наукового розвитку і лишається малодослідженою, зокрема, в аспекті міжнародних відносин, частиною такого комплексного дослідження може стати наукова розробка міжнародного співробітництва України у сфері діяльності пов'язаної з трансплантацією. Зокрема, уваги науковців потребують такі питання, наукова розробка яких дотепер не здійснювалась, а саме: визначення ролі та відповідності рівня залученості органів державного управління України у здійсненні міжнародного співробітництва, встановлення форм його реалізації та оцінка їх закріплення на законодавчому рівні (у тому числі, можливості врахування законодавцем таких форм, що є розвиненими в інших країнах), визначення переваг і недоліків за час розвитку міжнародного співробітництва України у сфері діяльності пов'язаної з трансплантацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Обумовлений світовими тенденціями прогрес такого методу лікування як трансплантація набуває різностороннього наукового обґрунтування та визначає, серед іншого, сферу діяльності, пов'язану з трансплантацією, як затребуваний предмет наукових досліджень. Окрім незмінної актуальності теми трансплантації у медичній науці, питання діяльності, пов'язаної з трансплантацією, набуло широкого дослідження в межах юридичної науки, а саме, в аспекті правового регулювання, зокрема, завдяки працям таких науковців, як С. Стеценко [1], О. Пелагеша [1] та інші.

Активного розвитку досліджувана сфера набуває і в межах науки державного управ-

ління. Зокрема, здійснено наукову розробку окремих аспектів державного управління та управлінської діяльності у сфері трансплантації чи діяльності, пов'язаної з нею, такими науковцями як Е. Комісаренко [2], А. Мусієнко [3], В. Шульга [4] та інші.

Разом з тим, комплексні дослідження сфери діяльності, пов'язаної з трансплантацією в Україні, в межах науки державного управління не здійснювались. Означена тематика лишається невичерпно дослідженою, відсутня, серед іншого, її наукова розробка у частині міжнародних відносин, зокрема, і питання міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, не досліджувалось вітчизняними науковцями. Відтак, основу його наукової розробки становлять нормативно-правові акти, що регулюють діяльність у досліджуваній сфері та визначають предмет статті.

Формулювання цілей статті. В межах даної статті пропонується визначити поняття міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, виділити і охарактеризувати етапи та напрями міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, окреслити форми міжнародного співробітництва, що реалізуються органами державного управління України в сучасних умовах, а також обґрунтувати доцільність законодавчого закріплення нових напрямів і визначених форм (включно і їх проявів) такого співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Міжнародне співробітництво у сфері охорони здоров'я законодавець характеризує в Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі – Основи законодавства України про охорону здоров'я) [5] через статус України як учасника такого співробітництва, а саме, через членство в міжнародних організаціях, гарантію надання державою таким організаціям належних умов діяльності на території України та сприяння «розширенню і поглибленню участі України у заходах, що ними проводяться» [5]. Окрім того, Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають його здійснення шляхом виконання державою міжнародно-правових зобов'язань, які реалізуються через такі форми міжнародного співробітництва як: 1) участь у реалізації міжнародних програм; 2) обмін екологічною, медичною та реабілітаційною інформацією; 3) сприяння професійним та науковим контактам працівників, обміну методами і технологіями, експорту та імпорту медичного обладнання, лікарських препаратів, допоміжних засобів реабілітації,

інших товарів, необхідних для здоров'я, діяльності спільних підприємств у сфері охорони здоров'я; 4) організація спільної підготовки фахівців; 5) розвиток і підтримка інших форм міжнародного співробітництва, що не суперечать міжнародному праву і законодавству України. Варто зазначити, що законодавець, окрім держави, наділяє правом заклади охорони здоров'я, реабілітаційні заклади, уповноважені органи професійного самоврядування, громадяни та їх об'єднання самостійно укладати договори з іноземними юридичними і фізичними особами про будь-які форми співробітництва [5].

Виходячи з вищезазначеного, у широкому розумінні міжнародне співробітництво України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, – це виконання міжнародно-правових зобов'язань України за законодавчо закріпленими напрямками, що реалізуються визначеним колом суб'єктів через форми міжнародного співробітництва. Зокрема, до форм міжнародного співробітництва у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, на нашу думку, слід відносити і членство в міжнародних організаціях, і створення належних умов їх діяльності на території нашої держави, і розширення та поглиблення участі України у заходах, що ними проводяться.

Міжнародне співробітництво України як частина державної політики у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, втілюється через діяльність органів державної влади. Остання визначається і регулюється законами та іншими нормативно-правовими актами, які в свою чергу є джерелом для дослідження діяльності, пов'язаної з трансплантацією в Україні, що дозволяє нам за основу при визначенні етапів міжнародного співробітництва України у цій сфері взяти його законодавче регулювання. Відповідно, мова може йти про два етапи такого співробітництва: перший – етап дії Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [6] (далі – Закон 1999 року), другий – етап дії Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» [7] (далі – Закон 2018 року).

У широкому розумінні початок міжнародного співробітництва у вищезазначеній сфері було покладено із здобуттям нашою країною незалежності. Однак, лише у 1999 році було прийнято перший на теренах незалежної України закон про трансплантацію. Закон 1999 року не містив ні терміну «міжнародне співробітництво», ні положень щодо визначення напрямів чи форм його здійснення. Однак він передбачав міждержавний обмін

гомотрансплантатами (анатомічними матеріалами людини, призначеними для трансплантації), а саме, Законом 1999 року встановлювалось надання «відповідним установам і організаціям інших країн, з якими Україна уклала міжнародні договори з питань трансплантації» [6] інформації щодо отриманого органу для трансплантації, у разі відсутності біологічно сумісного реципієнта на території України. А також, визначалось, що «органи, взяті у померлих осіб, а також кістковий мозок, взятий у живих донорів, можуть передаватися іншим країнам лише на умовах рівноцінного обміну в порядку, визначеному відповідними міжнародними договорами України» [6]. Разом з тим, Закон 1999 року встановлював вищість міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, над нормами національного законодавчого регулювання.

Окрім вищезазначеного, як форму міжнародного співробітництва, зокрема, у сфері трансплантації, на нашу думку, варто розглядати й направлення на лікування за кордон, що було передбачено Основами законодавства України про охорону здоров'я [5] і здійснювалось в межах бюджетної програми 2301360 «Лікування громадян України за кордоном». Окрім того до 2019 року таке направлення було для українців майже єдиною можливістю отримання медичної допомоги із застосуванням трансплантації за рахунок коштів державного бюджету [8].

Аналізуючи цей етап розвитку, відмітимо, що після здобуття незалежності відбувалось становлення України як незалежної держави в цілому. А, отже, кожна сфера діяльності держави, зокрема, і досліджувана, вимагали перегляду і оновлення державної політики, організаційної структури і нормативно-правового регулювання, що загалом було стримуючим фактором, але водночас, формувало передумови для подальшого розвитку міжнародного співробітництва у досліджуваній сфері.

Новий етап у розвитку трансплантації, а зокрема, і міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, розпочався з прийняттям у 2018 році нового закону про трансплантацію [7].

На наш погляд, відносно досліджуваної сфери Закон 2018 року містив такі ключові позиції. Перш за все, це – використання терміну «міжнародне співробітництво у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» та визначення його розвитку частиною державної політики. По-друге, це – визначення напрямів здійснення міжнародного співробітництва у сфері застосування

трансплантації анатомічних матеріалів людині, серед яких: 1) обмін органами шляхом розподілу та взаємозаліку органів із використанням спеціалізованих реєстрів; 2) отримання та надання гемопоетичних стовбурових клітин; 3) обмін знеособленою інформацією, що міститься у державних інформаційних системах трансплантації, відповідних недержавних інформаційних системах та реєстрах, інформаційних системах та реєстрах іноземних держав, юридичних осіб і міжнародних організацій; 4) виконання науково-дослідних та інвестиційних програм у сфері застосування трансплантації; 5) обмін технологіями, медичною технікою та науковою інформацією; 6) інші напрями, передбачені законодавством [7]. По-третє, це – визначення суб'єктів міжнародного співробітництва у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині, а саме: органи державної влади, уповноважені установи та заклади охорони здоров'я різних форм власності України та іноземних держав, а також міжнародні організації, неприбуткові організації та установи, інші юридичні особи, що провадять діяльність, пов'язану з трансплантацією анатомічних матеріалів людині [7]. По-четверте, це – рівні здійснення міжнародного співробітництва відповідно до суб'єктів його реалізації, а саме: 1) на рівні держави; 2) уповноважених установ та закладів охорони здоров'я; 3) міжнародних організацій; 4) неприбуткових організації та установ; 5) інших юридичних осіб, що провадять діяльність, пов'язану з трансплантацією анатомічних матеріалів людині [7].

Положення Закону 2018 року підкріплювались подальшим удосконаленням правового регулювання і організаційної структури сфери діяльності, пов'язаної з трансплантацією в Україні, що сприяло розвитку, в тому числі і міжнародного співробітництва у цій сфері. Зокрема, такими стали: можливість проведення трансплантації кінцівок в іноземних закладах охорони здоров'я «учасникам бойових дій та особам з інвалідністю внаслідок війни ... у разі неможливості проведення такої трансплантації центрами трансплантації в Україні» [9]; співпраця у галузі медичної освіти з міжнародними партнерами для створення сучасних програм підготовки українських спеціалістів сфери трансплантації [10].

Визначені Законом 2018 року напрями міжнародного співробітництва України у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині обумовлюють форми міжнародного співробітництва, що реалізуються органами державного управління у досліджуваній сфері. До останніх слід від-

нести Кабінет Міністрів України та уповноважені центральні органи виконавчої влади, зокрема, Міністерство охорони здоров'я України – як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та Національну службу здоров'я України – як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

У межах такого напрями як обмін знеособленою інформацією, що міститься у державних інформаційних системах трансплантації, відповідних недержавних інформаційних системах та реєстрах іноземних держав, юридичних осіб і міжнародних організацій можна виокремити дві форми – *доступ до реєстрів інформаційних систем та здійснення інформаційного обміну*. Ці форми нерозривно пов'язані між собою, оскільки об'єктом їх реалізації є інформація, зокрема, її збереження, використання, а серед іншого, і її обмін. Окрім того, основою для реалізації цих форм є утворені відповідно до Закону 2018 року дві державні інформаційні системи трансплантації, визначені законодавцем як електронні автоматизовані інформаційно-телекомунікаційні системи, призначені, серед іншого, для збирання, зберігання, обробки, використання та поширення визначеної законом інформації про фізичну особу та іншої інформації, передбаченої законодавством, що зберігається на інформаційних ресурсах, зареєстрованих та розташованих в Україні. Відмінним призначенням першої з них – Єдиної державної інформаційної системи трансплантації органів та тканин – є «здійснення автоматизованого об'єктивного і неупередженого розподілу анатомічних матеріалів людини, визначення пар донор-реципієнт» [7]. Друга ж – Державна інформаційна система трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин – серед іншого, призначена для «інформаційного забезпечення прийняття рішень з питань трансплантації анатомічних матеріалів людини у вигляді гемопоетичних стовбурових клітин» [7]. Забезпечення утворення та функціонування державних інформаційних систем трансплантації законодавцем покладається на Кабінет Міністрів України. Окрім того, Уряд уповноважується визначити діяльність вищезначених інформаційних систем шляхом затвердження положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації органів та тканин та положення про Державну інформаційну систему трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин, а також

визначати перелік реєстрів, що входять до їх складу, порядок і умови їх наповнення, функціонування, доступу до зазначених інформаційних систем [7]. Відповідно до Закону розпорядником державних інформаційних систем трансплантації є Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує їх функціонування та адміністрування, покладаючи це завдання на Спеціалізовану державну установу «Український центр трансплант-координації» (далі – СДУ «УЦТК»). Остання є державним закладом охорони здоров'я, підзвітним і утвореним Міністерством охорони здоров'я України на виконання Закону 2018 року та розпорядження Кабінету Міністрів України [7; 11]. Відмітимо, що зазначена установа відіграє провідну роль щодо забезпечення міжнародного співробітництва у сферах трансплантації та донорства крові, оскільки є «кінцевою ланкою» у його реалізації. Зокрема, метою діяльності СДУ «УЦТК», серед іншого, щодо реалізації вищезазначених форм міжнародного співробітництва є співпраця та обмін інформацією з іншими, у тому числі і закордонними установами, підприємствами та організаціями у сферах трансплантації анатомічних матеріалів людині та трансплант-координації [12].

Формою реалізації такого напрямку як обмін органами шляхом розподілу та взаємозаліку органів із використанням спеціалізованих реєстрів є *забезпечення міжнародного обміну анатомічними матеріалами людини*. Щодо її реалізації Закон уповноважує Кабінет Міністрів України затверджувати порядок перевезення анатомічних матеріалів людини, в тому числі, ввезення та вивезення таких матеріалів за межі території України [7; 13]. В свою чергу, Міністерство охорони здоров'я України законодавець зобов'язує затверджувати та здійснювати контроль за дотриманням вимог до: якості та безпечності анатомічних матеріалів людини; зберігання, підготовки до перевезення та перевезення вилучених анатомічних матеріалів людини; супровідних документів та маркування ємності для перевезення вилучених анатомічних матеріалів людини [7]. Крім того, зазначене відомство також контролює забезпечення міжнародного обміну анатомічними матеріалами людини, покладаючи це завдання на підзвітну йому СДУ «УЦТК» [12].

Наступні дві форми міжнародного співробітництва, об'єктом здійснення яких є переважно наукова складова досліджуваної сфери, здійснюються в межах таких напрямів як виконання науково-дослідних та інвестиційних програм у сфері застосування трансплантації та обмін технологіями, медичною технікою та науковою інформацією. Це, відповідно, – *координація*

виконання науково-дослідних та інвестиційних програм у сфері застосування трансплантації і сприяння та нагляд щодо обміну технологіями, медичною технікою та науковою інформацією. До реалізації цих форм залучено Міністерство охорони здоров'я України як уповноважений орган управління СДУ «УЦТК», зокрема, через контроль діяльності вищезазначеної державної установи у частині здійснення міжнародного співробітництва для виконання освітніх та інвестиційних програм і у частині обміну технологіями та науковою інформацією у вищезазначеній сфері [12]. Окрім того, законодавець уповноважує Кабінет Міністрів України забезпечувати розвиток і державну підтримку науково-технічних та інноваційних розробок у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією [7].

Як окрему форму міжнародного співробітництва, що реалізується в межах інших напрямів, передбачених законодавством, пропонуємо розглядати *направлення громадян України для лікування за кордоном в межах бюджетної програми 2301360 «Лікування громадян України за кордоном»*. Щодо реалізації цієї форми законодавець зобов'язує Уряд встановлювати Порядок направлення громадян України за кордон для лікування [5]. Останній затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон» [14], якою, серед іншого, Уряд визначає перелік відомств, які беруть участь у забезпеченні направлення громадян України на лікування за кордон, та окреслює їх повноваження. Серед них – Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, структурні підрозділи з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, на які покладається підготовка та подання до Міністерства охорони здоров'я України відповідного пакету документів. Останнє, в свою чергу, забезпечує утворення «групи експертів МОЗ» [14] відповідного профілю для підготовки висновку щодо направлення громадянина для лікування за кордон; затверджує персональний склад, чисельність та положення про «Комісію МОЗ» [14], яка приймає рішення про направлення до іноземних закладів охорони здоров'я. Крім того, Міністерство охорони здоров'я України: 1) затверджує: порядок обліку громадян, які отримали висновок з рекомендацією лікування за кордоном; 2) видає відповідний наказ після прийняття Комісією МОЗ рішення про направлення на лікування; 3) укладає письмові

домовленості (угоди, договори, меморандуми тощо) про співпрацю у сфері охорони здоров'я та забезпечення лікування громадян у іноземних закладах охорони здоров'я; 4) здійснює інші організаційні заходи, зокрема, забезпечує обмін медичною інформацією, погоджує прийняття на лікування, вирішує питання, щодо узгодження вартості лікування, умов оплати та повернення коштів, здійснює оплату лікування, тощо [14].

Відповідно до вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України у забезпеченні організації направлення громадян України для лікування за кордон також беруть участь й інші міністерства, а саме: Міністерство закордонних справ, яке зобов'язується сприяти у налагодженні співпраці з медичними закладами іноземних держав; Міністерство оборони та Міністерство внутрішніх справ, на які покладається реалізація заходів «до направлення громадян України з числа військовослужбовців, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України ... перебуваючи безпосередньо в районах здійснення зазначених заходів, для лікування за кордон» [14]. Разом з тим, Урядом встановлюється, що порядок надання таким військовослужбовцям медичної допомоги або проведення медико-психологічної реабілітації в іноземних закладах охорони здоров'я визначається законодавством держав, в яких вони перебувають на лікуванні.

Процес здійснення вищезазначених форм міжнародного співробітництва органів державного управління України у сфері трансплантації частково пов'язаний зі сферою державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення. У цій частині реалізацію перерахованих форм забезпечує Національна служба здоров'я України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [7].

Отже, визначені законодавцем напрями міжнародного співробітництва набувають відповідної реалізації через форми міжнародного співробітництва у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, що реалізуються відповідними органами державного управління. Однак, як напрями, так і форми у законодавстві України не є вичерпними, що разом із зростаючою затребуваністю у світі такого методу лікування як трансплантація, обумовлює перспективу подальшого розвитку і удосконалення міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, а отже, і появу нових напрямів і форм такого співробітництва.

Зокрема, мова іде про перехід України від замовника медичних послуг у сфері трансплантації до програм міжнародного партнерства, коли наша країна виступатиме рівноправним учасником процесу і буде як отримувати, так і надавати такі медичні послуги. Задля реалізації запропонованого, серед іншого, на нашу думку, варто розглядати законодавче закріплення: по-перше, такого напряму міжнародного співробітництва як надання медичних послуг із застосуванням трансплантації, а саме, можливість виконання трансплантації громадянам інших країн на території України; по-друге, такої нової форми міжнародного співробітництва як міжнародне партнерство, зокрема, і задля реалізації запропонованого напряму.

У межах визначених Законом 2018 року напрямів Україна може розвивати міжнародне співробітництво шляхом вступу до міжнародних спільнот у сфері трансплантації (членство в міжнародних організаціях як форма міжнародного співробітництва). Зокрема, однією з таких може бути міжнародна некомерційна організація Євротрансплант (оригінально – Eurotransplant), яка сприяє розподілу та транскордонному обміну донорських органів від померлих і виступає посередником між лікарнями та центрами трансплантації на користь пацієнтів, які потребують трансплантації органів у всіх державах-членах (Австрія, Бельгія, Хорватія, Німеччина, Угорщина, Люксембург, Нідерланди та Словенія) [15].

Окрім того, в межах визначених Законом 2018 року напрямів міжнародного співробітництва доцільним є використання такої форми як укладання двосторонніх угод між відповідними суб'єктами міжнародного співробітництва досліджуваної сфери й іншими європейськими організаціями, такими як: Stradiņa Klīniskā universitātes slimnīca (Латвія), Nationalinis Transplantacijos Biuras (Литва), Organizaciyn Nacional de Trasplantes (Іспанія) та інші [15].

Реалізація запропонованих форм не вимагає утворення спеціальних органів державного управління і може бути покладена на Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України та Національну службу здоров'я України. Як окремий прояв реалізації двох вищезазначених форм міжнародного співробітництва (членство в міжнародних організаціях та укладання двосторонніх угод) в межах такого напрямку як обмін органами шляхом розподілу та взаємозаліку органів із використанням спеціалізованих реєстрів, пропонуємо розглядати можливість впровадження в нашій державі «програми кросовера» (оригі-

нально – “crossover program”). Вищезазначена програма розроблена для випадків «живого донорства», коли пара донор-реципієнт не збігається за сумісництвом (пряме донорство неможливе), і реалізується шляхом здійснення між двома і більше парами донор-реципієнт обміну реципієнтами та донорами задля досягнення необхідної для проведення трансплантації сумісності. Наразі «програма кросовера» є суто внутрішньою програмою в межах Євротранспланту, яка обмежується реалізацією в Нідерландах, Бельгії та Австрії, однак, дана організація висловлює зацікавленість у розвитку міжнародного співробітництва з іншими країнами, що мають відповідне законодавство [15].

Підсумовуючи, зазначимо, що з 2019 року наша країна досягла визначних результатів у розвитку трансплантації та діяльності, пов'язаної з нею. Щодо розвитку міжнародного співробітництва у цій сфері, на сьогодні Україна значно наблизилась до вимог міжнародних спільнот, зокрема, за рахунок розвитку організаційної структури та удосконалення правового регулювання, серед іншого, завдяки законодавчо закріпленним напрямам та суб'єктам здійснення міжнародного співробітництва України у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині, а також існуючим формам міжнародного співробітництва, що реалізуються органами державного управління України.

Висновки. Міжнародне співробітництво України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, – це виконання міжнародно-правових зобов'язань України за законодавчо закріпленими напрямками, що реалізуються визначеним колом суб'єктів через форми міжнародного співробітництва.

Міжнародне співробітництво України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією пройшло два етапи, обумовлені відповідними законодавчими положеннями. Перший етап – період дії Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», який тривав з 16 липня 1999 року по 01 січня 2019 року. Незважаючи на визначені законом положення, міжнародне співробітництво у сфері трансплантації того часу мало переважно декларативний характер. Фактично єдиною формою його реалізації було направлення громадян України за кордон для отримання необхідної медичної допомоги із застосуванням трансплантації. Другий етап розпочався після прийняття 17 травня 2018 року Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» і триває дотепер. Він характеризується активними змінами, зокрема, удосконаленням нормативно-правового регулю-

вання та розвитком організаційної структури у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією в Україні. Як одну з його відмінних характеристик визначаємо форми міжнародного співробітництва, що реалізуються органами державного управління. Разом з тим, зазначимо, що у порівнянні з першим етапом, програма направлення на лікування за кордон поступово втрачає актуальність.

Сучасний стан світового розвитку методів лікування із застосуванням трансплантації і досягнення України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією визначають необхідність подальшого розвитку і удосконалення міжнародного співробітництва України у досліджуваній сфері, зокрема, через нові напрями і форми, серед яких: законодавче закріплення такого напрямку як надання медичних послуг із застосуванням трансплантації, а саме, можливість виконання трансплантації громадянам інших країн на території України та такої форми як міжнародне партнерство; реалізація в межах визначених Законом 2018 року напрямів міжнародного співробітництва таких форм як членство в міжнародних організаціях та укладання двосторонніх угод, зокрема, з іншими європейськими організаціями. Окремим проявом їх реалізації в межах такого напрямку як обмін органами шляхом розподілу та взаємозаліку органів із використанням спеціалізованих реєстрів, пропонується запровадження в Україні «програми кросовера».

Отже, подальша наукова розробка питання міжнародного співробітництва України у сфері діяльності, пов'язаної з трансплантацією, в тому числі, вивчення зарубіжного досвіду та його впровадження на теренах нашої держави, дозволить посилити існуючі позиції та створить передумови для подальшого розвитку методів лікування із застосуванням трансплантації, разом з тим, сприятиме становленню України на міжнародній арені у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Медичне право України (правові засади трансплантації органів і тканин людини) : монографія / С. Г. Стеценко, О. Г. Пелагеша. К. : Атіка, 2013. 144 с.
2. Комисаренко Е. Е. Формування механізмів державного регулювання розвитком трансплантології в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 20 с.
3. Мусієнко А. В. Компаративний аналіз державного регулювання діяльності, пов'язаної з трансплантацією у розвинутих країнах світу: досвід для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 23 с.
4. Шульга В. М. Державне регулювання у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів: поняття та сутність. *Аспекти публічного*

управління. 2017. Т. 5. № 3–4. С. 26–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprup_2017_5_3-4_5 (дата звернення: 03.07.2022).

5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. Дата оновлення: 07.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 17.04.2022).

6. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині : Закон України від 16.07.1999 р. № 1007-XIV. Втрата чинності: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-14#top> (дата звернення: 05.07.2022).

7. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині : Закон України від 17.05.2018р.№2427-VIII.Датаоновлення:07.01.2022.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19> (дата звернення: 05.06.2022).

8. Лікування громадян України за кордоном коштом державного бюджету. Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна. Київ, 2020. URL: https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/09/CASE_zvit_likuvannia5.pdf (дата звернення: 17.02.2022).

9. Про внесення змін до Порядку перевезення анатомічних матеріалів людини в межах України, ввезення таких матеріалів на митну територію України та вивезення їх за межі митної території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1075. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.02.2022).

10. Україна співпрацюватиме з США та Ізраїлем у сфері трансплантації: у МОЗ розповіли деталі. Інформаційно-аналітичний портал UA.NEWS. URL:

<https://ua.news/ua/ukrayna-budet-sotrudnychat-s-ssha-y-yzraylem-v-sfere-transplantatsyy-v-mynzdrave-rasskazaly-detaly/> (дата звернення: 17.02.2022).

11. Про утворення спеціалізованої державної установи «Український центр трансплант-координації» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 1154-2020-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1154-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.06.2022).

12. Про затвердження Положення про спеціалізовану державну установу «Український центр трансплант-координації» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.05.2021 № 962 URL: <https://utcc.gov.ua/normatyvno-pravovi-dokumenty/> (дата звернення: 05.06.2022).

13. Про затвердження Порядку перевезення анатомічних матеріалів людини в межах України, ввезення таких матеріалів на митну територію України та вивезення їх за межі митної території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 р. № 720. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.06.2022).

14. Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1079. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2017-%D0%BF#n15> (дата звернення: 05.06.2022).

15. Eurotransplant : official website. URL: <https://www.eurotransplant.org/> (дата звернення: 05.06.2022).

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

WAYS OF IMPROVING THE INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF ELECTION PROCESSES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

В сучасних умовах викликів для демократії та прав людини ключовою задачею є забезпечення адекватних виборчих процесів. Нагальні потреби в змінах організаційно-правових засад виборчих процесів в Україні також перебувають під впливом курсу на євроінтеграцію. Метою статті є виявлення особливостей нормативно-правових і організаційних основ вдосконалення виборчих процесів у контексті діджиталізації. В статті описано проблематику здійснення та адміністрування виборчих процесів в Україні в контексті сучасних викликів недосконалості нормативно-правової бази, неусталеності інституту виборчого процесу, а також цифровізації. Виділено проблематику забезпечення адекватної та збалансованої подачі інформації в ЗМІ в рамках виборчих процесів у площині нормативно-правових і етичних норм. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України та країн ЄС стосовно здійснення та адміністрування цифрового виборчого процесу. Здійснено аналіз нещодавніх законодавчих змін. Проведено аналіз потреб основних груп стейкхолдерів стосовно змін організаційно-правових засад виборчих процесів в контексті просвіти, інклюзивності, забезпечення прав виборця. Здійснено огляд ключових проектів, що здійснюються органами державної влади в партнерстві з європейськими інституціями в контексті розбудови адекватного інституту виборчого процесу в Україні, здійснено критичний аналіз їх ключових здобутків і подальших етапів реалізації. Наголошено на критичній важливості дотримання прав людини в контексті цифровізації виборчого процесу. Названо ключові можливості та ризики цифровізації в площині виборчих процесів. Результати даного дослідження можуть бути корисними для державних службовців, експертного середовища, членів громадських організацій, профільних дослідників. Перспективами подальших досліджень є виокремлення ключових ризиків цифровізації виборчого процесу, а також розширений аналіз новацій і змін, що покликані гармонізувати регуляторно-правову базу України з правом країн Європейського Союзу, а також з кращими міжнародними практиками в площині виборчих процесів.

Ключові слова: виборчий процес, цифрові вибори, інклюзивність виборів, просвіта виборців, права людини.

Ensure adequate electoral processes is the key task under the current challenges for democracy and human rights. Urgent needs for changes in the institutional and legal framework of election processes in Ukraine are also influenced by the course towards European integration. The aim of the article is to identify the specifics of the regulatory and institutional framework of improving election processes in the context of digitalization. The article describes the problems of implementation and administration of election processes in Ukraine in the context of modern challenges of the imperfection of the regulatory framework, the instability of the institution of the election process, as well as digitalization. The problems of ensuring adequate and balanced presentation of information in the mass media in the course of election processes are identified in terms of regulatory and ethical norms. An analysis of the regulatory framework of Ukraine and EU countries for the implementation and administration of the digital election process was carried out. Recent legislative changes were analysed. An analysis of the needs of the main groups of stakeholders in relation to changes in the institutional and legal framework of election processes was carried out in the context of education, inclusiveness, and ensuring voter rights. The key projects implemented by state authorities in partnership with European institutions were reviewed in the context of building an adequate institution of the election process in Ukraine; a critical analysis of their key achievements and further stages of implementation was carried out. The critical importance of observing human rights in terms of digitalization of the election process was emphasized. The key opportunities and risks of digitization in the field of election processes were identified. The results of this study can be useful for civil servants, experts, members of public organizations, and focused researchers. Prospects for further research include the identification of key risks of digitization of the election process, as well as an extended analysis of innovations and changes to harmonize the regulatory framework of Ukraine with the EU law, as well as with the best international practices in the field of election processes.

Key words: electoral process, digital elections, election inclusiveness, voter education, human rights.

УДК 351:001
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.14>

Субчак О. С.

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

Постановка проблеми. В сучасних умовах ключовою задачею розбудови демократії в Україні є розвиток інституту виборчого процесу та приведення його у відповідність до європейської нормативно-правової бази, стандартів і кращих практик з міжнародного середовища. При цьому проблематика розвитку організаційно-правових засад виборчих процесів є багатогранним явищем, що охоплює не тільки

проблематику удосконалення нормативно-правової бази, але включає і аспекти адекватного та збалансованого освітлення інформації в ЗМІ, просвіти виборця. Додатковий виклик для розбудови виборчих процесів в Україні становить розвиток цифрових методів і засобів в здійсненні та адмініструванні виборів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми розбудови та удосконалення

організаційно-правових засад виборчих процесів в умовах євроінтеграції України присвячено масив робіт.

Ряд робіт вивчає проблематику здійснення та адміністрування цифрового виборчого процесу. Alvarez [1, с. 19–23] вивчає проблематику функціонування «цифрової» демократії. Maurer [2, с. виділяє ключові виклики та можливості в контексті діджиталізації виборів в Європі. Sorrosk [3, с. 2–3] вивчає механіку проведення виборчої кампанії на цифрових майданчиках в мережі Інтернет. Spenkuch [4, с. 1989–1990] розглядає аспекти впливу політичної реклами в цифрових каналах на результати виборів. Аналізовані праці сприяли поглибленню розуміння проблематики реалізації та адміністрування виборчих процесів у цифровому середовищі.

Масив досліджень розглядає аспекти побудови інституту виборчого процесу. Idowu [5, с. 24] вивчає проблематику забезпечення прав людини в контексті виборчих процесів, зокрема, в аспекті застосування біометричних засобів ідентифікації особи виборця. Piccolino [6, с. 499–500] аналізує проблематику розбудови інфраструктури виборчого процесу в аспекті особливостей архітектури та адміністрування реєстру виборців. Fowler [7, с. 448] аналізує етичні аспекти комунікації в рамках виборчого процесу в цифрових і традиційних каналах. Nyane [8, с. 87] вивчає проблематику інклюзивності та гендерного балансу в площині виборчих процесів. Вищезазначені праці сприяли формулюванню позиції щодо виборчого процесу як ключової інституції в сучасному мінливому середовищі в контексті забезпечення подальшого розвитку демократії та захисту прав людини.

Однак, проблематика розбудови інституту виборчого процесу в контексті сучасних змін і викликів, зокрема, розвитку цифрових технологій в організації, адміністрації та проведенні виборів загальнонаціонального та місцевого рівня недостатньо вивчено.

Метою статті є аналіз особливостей нормативно-правових і організаційних основ поліпшення виборчих процесів в Україні в контексті цифровізації. В межах цього дослідження сформовано ряд **завдань**: виявити ключові особливості та виклики розбудові інституту виборчого процесу в Україні; описати ключові зміни та основні розбіжності в нормативно-правовій базі України та країн ЄС; виявити особливості здійснення та адміністрування цифровізованого виборчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Виборчий процес є ключовим блоком сучасної демократії. Це зумовлює критичну роль адекватної

побудови та реалізації виборчих процесів для підтримання та майбутнього розвитку демократії в Україні. Окремо слід зауважити відкритість виборчих процесів до сучасних трендів екзогенного середовища. Одним з таких ключових драйверів змін, зокрема, є цифровізація, що чинить вплив і на зміни в організаційно-правових засадах виборчих процесів як в Україні, так і країнах ЄС.

Стандарти цифрових технологій на виборах повинні відповідати загальним принципам, викладеним у статті 25 UN International Pact on Civil and Political Laws від 1966 року [9], а саме право голосу, що надано всім громадянам, і таємниця голосування. Слід зазначити, що на сьогоднішній день не існує міжнародних стандартів щодо конкретних характеристик електронного голосування та інших технологій голосування.

Натомість існує ряд рекомендацій щодо організації та здійснення цифрового виборчого процесу – зокрема, рекомендації Ради Європи щодо стандартів електронного голосування від 2004 р. що було оновлено 2017 р., що висуває ряд заходів і рішень в рамках цифрового виборчого процесу:

- надійне визначення особи виборця;
- простий, інтуїтивно зрозумілий інтерфейс цифрової платформи для виборів;
- доступний функціонал з підтвердження свого вибору з боку виборця;
- наявний функціонал системи для перевірки виборцем правильності запису його або її голосу;
- забезпеченість анонімності голосування;
- транспарентність цифрового процесу виборів;
- сертифікованість електронних систем, що використано в рамках цифрових виборів, з боку незалежного компетентного органу.

Слід зазначити, що профільні органи та організації відзначають значну роль адекватної та надійної системи ідентифікації особи виборця в рамках цифрового виборчого процесу. З метою приведення української нормативно-правової бази до європейських стандартів необхідно унормувати цифровий процес ідентифікації особи виборця та створити надійну працюючу систему, що уможливить ці запроваджені нормативно-правові норми на практиці. Варто відзначити, що нормативно-правові підвалини для цифрового процесу визначення особи виборця були закладені Верховною Радою України ще 2007 р. в Закон України «Про Державний реєстр виборців» [10].

При цьому реальна реалізація закладених норм вилилися в адекватні практичні кроки

тільки 2019 р., коли Центральна виборча комісія створила адміністратора Державного реєстру виборців, що відповідальний за практичну роботу з електронним реєстром, що використовується в рамках цифрового виборчого процесу.

До ключових функцій Державного реєстру відносять:

- загальне адміністрування реєстру та його актуалізація;
- формація виборчих округів і виборчих дільниць відповідно до актуальних даних реєстру;
- здійснення адміністративної та аналітичної роботи зі статистикою виборців;
- проведення роботи з відповіді на звернення виборців.

За Рекомендацією Ради Європи (Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on Standards for E-Voting від 14 червня 2017 р.) [11] цифровий виборчий процес охоплює кілька блоків, а саме: цифровий спосіб подання голосу, електронний голос виборця, підрахунок паперових виборчих бюлетенів за допомогою цифрових методів і засобів. Цифровий спосіб подання голосу передбачає як голосування за допомогою цифрової платформи в мережі Інтернет, так і голосування на виборчій дільниці за допомогою цифрових засобів і пристроїв. Як в тому, так і іншому випадку передбачається підрахунок голосів виборців за допомогою цифрових пристроїв і методів.

Варто зауважити, що в повній мірі цифровий виборчий процес реалізовано тільки у двох країнах ЄС, а саме Румунії та Франції. Натомість у таких європейських країнах як Німеччина та Нідерланди цифровий виборчий процес частково або повністю призупинено після його первинної реалізації в практичній площині. Застереження щодо повномасштабної реалізації цифрового виборчого процесу доволі очікувані, а саме застереження щодо безпеки процесу (в площині стороннього втручання та безпеки персональних даних); складності реалізації та подальшої адміністрації процесу; затрати на здійснення та подальше підтримання адекватного функціонування цифрового виборчого процесу [2, с. 46].

В контексті удосконалення організаційно-правових засад виборчих процесів в Україні в умовах євроінтеграції критично важливою є співпраця законодавчої та виконавчої влади України з європейськими органами та структурами. Така співпраця передовсім покликана розбудовувати інститути демократії та громадянського суспільства. Ключовим блоком є, зокрема, розбудова інституту виборчого процесу.

Основною формою вищезазначеної співпраці є реалізація спільних проектів. Зокрема,

одним з ключових за останні роки є проект «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні», що впроваджується в період 2018–2022 рр. [11]. Проект реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2022 рр. проект передбачає здійснення низки заходів, зокрема:

1. Посилити можливості, засоби, ресурси органів державної та місцевої влади до адекватного адміністрування та здійснення виборчих процесів в Україні відповідно до європейських стандартів і кращих міжнародних практик.

2. Сприяти розбудові інституту виборчого процесу в частині поліпшення культури стейкхолдерів виборчих процесів у площині нормативно-правових, етичних, політичних аспектів.

3. Стимулювати незахищені верстви населення (а саме, жінок, молодь, мешканців сільської місцевості, інших) до більш активної залученості до виборчих процесів, а також брати участь у виробленні суспільно значимих рішень в між-виборчий період.

4. Активізувати адекватне використання сучасних цифрових методів і підходів до адміністрування та реалізації виборчих процесів.

5. Запевнитися, що використання електронних методів і засобів в рамках виборчих процесів не порушує норми європейської нормативно-правової бази щодо виборчих процесів, а також прав людини.

6. Посилити спроможність громадських організацій і незалежних профільних органів до залученості в спостережній ролі за здійсненням виборчих процесів.

Станом на сьогодні вищезазначений проект вже перейшов до другої фази, що передбачає здійснення ряду заходів [11]. Розкриємо їх в більших деталях. По-перше, проект на сучасній фазі реалізації покликаний уможливити більш цілісну та узгоджену організацію виборчих процесів, а також поліпшити взаємодію між різноманітними залученими органами та відомствами – як на державному, так і місцевому рівні – в адекватну підготовку та реалізацію виборчих процесів в Україні. По-друге, наразі проект передбачає формацію інклюзивного середовища виборчого процесу, що сприяє більшій залученості незахищених верств і груп населення (жінок, молоді, мешканців сільської місцевості, інших) до виборчих процесів, а також в між-виборчий період. По-третє, проект на поточній фазі реалізації має за мету сприяти вирівнюванню гендерного дисбалансу в площині виборчих процесів за рахунок сприяння залученню жінок.

Слід зазначити, що проект реалізується в багатьох напрямках. Зокрема, це напрямок досліджень, а саме:

- проблематика адекватного та дієвого застосування цифрових реєстрів виборців;
- вироблення адекватних рішень в нормативно-правовій царині щодо виборчих процесів за рахунок аналізу та порівняння норм кращих практик ЄС щодо виборчих процесів;
- особливості застосування цифрових технологій у виборчому процесі;
- проблематика діджиталізації в контексті прав людини;
- ризики дезінформації та маніпуляції суспільною думкою;
- особливості практики покращення гендерного балансу та залучення вразливих верств населення до прийняття рішень на рівні місцевого самоврядування;
- рівень освіченості молоді щодо виборчих процесів;
- моніторинг висвітлення виборів у ЗМІ.

Іншим напрямком діяльності вищезгаданого проекту є суспільне обговорення та презентація здобутих результатів на майданчиках ЗМІ, електронних платформах (YouTube). Такий комплексний інтегрований підхід має сприяти якнайкращому засвоєнню стейкхолдерами результатів здійсненого проекту.

Іншим важливим аспектом розвитку виборчих процесів у світлі євроінтеграції є зусилля з підвищення рівня обізнаності населення щодо особливостей виборчих процесів і освіченості громадянина як відповідального виборця. Це є ключовою підвалиною забезпечення тривких результатів змін у полі виборчих процесів в Україні.

Одним з таких важелів є реалізація освітнього проекту «ЦВК: Просвіта», що розроблено в співробітництві з Радою Європи 2020 р. Ключова ідея вищезгаданого освітнього проекту ЦВК і Ради Європи є донесення до населення ідеї, що кожен вибір важливий, і з цієї причини має бути відповідальним і поінформованим [12].

Створені інтерактивні матеріали з проблематики виборчих процесів на місцевому та загальнонаціональному рівні також використовуються в освітніх цілях. Зокрема, створено просвітню електронну платформу «ЦВК: просвіта». Ключовою метою вищезгаданої просвітньої платформи є надання в привабливій формі (що поєднує просвітницькі, інтерактивні, розважальні елементи) інформації щодо загальних характеристик і особливостей виборчих процесів (права виборця, процедури голосування, інше).

Складовими блоками вищезазначеного проекту є, по-перше, просвіта громадянина щодо важливості виборів – як на місцевому, так і загальнонаціональному рівні; по-друге, розтлумачити спосіб проведення виборів та структуру виборчих процесів; по-третє, сти-

мулювати громадян активніше брати участь у виборчому процесі, робити вибір у зважений і поінформований спосіб, що сприяє більш відповідальному вибору. Освітній проект комбінує різні засоби та канали просвіти: онлайн-курси, креативні матеріали, радіо-етери, відео-матеріали на популярній платформі відео-контенту YouTube, що сприяє залученню якнайширшої аудиторії в зазначений освітній проект з підвищення поінформованості громадян щодо виборчих процесів. Просвітницька діяльність в рамках цифрової платформи здійснюється за низкою напрямків, що висвітлено на рис. 1.

Варто зауважити, що невід'ємним компонентом вільного волевиявлення громадян на виборах є освітлення виборчих процесів у ЗМІ, що має бути якісним і неупередженим. При цьому потенційно може утворюватися конфлікт між двома фундаментальними основами демократичного устрою суспільства – інститутом вільних виборів і інститутом свободи слова. Необхідно підтримувати баланс між цими інститутами з метою забезпечення результативності виборчих процесів і сталості демократичного стану. При цьому існують як законодавчі та регуляторні, так і морально-етичні аспекти в проблематиці забезпечення балансу між свободою слова в ЗМІ в площині висвітлення перебігу виборчих процесів і уникнення втручання та маніпулювання суспільною думкою в виборчий період.

Важливо зауважити, що європейська практика здійснення виборчих процесів передбачає ряд стандартів подачі інформації у ЗМІ, що мають бути дотримані в рамках виборчих процесів. Вищезазначені стандарти включають:

- неупередженість;
- збалансованість;
- точність інформації;
- об'єктивність;
- рівність;
- плюралізм думок.

Одним зі шляхів вирішення проблеми збалансованої та неупередженої подачі інформації та аналітики в ЗМІ є поліпшення законодавчої та регуляторної бази. Зокрема, регулятор телерадіомовлення має надбати адекватного інструментарію для здійснення моніторингу та контролю дотримання вищезазначених стандартів в ЗМІ під час виборчих процесів. Варто зауважити, що ці законодавчі та регуляторні зміни не мають обмежитися тільки штрафами, але і тлумаченням стандартів «неупередженість», «збалансованість», «точність інформації», «точність інформації», «рівність», «плюралізм думок».

Окремою задачею в контексті вищезазначеної проблематики є виопрацювання зрозумілих і прозорих рекомендацій з дотримання

Напрямки просвітницької діяльності цифрової платформи «ЦВК: Просвіта»

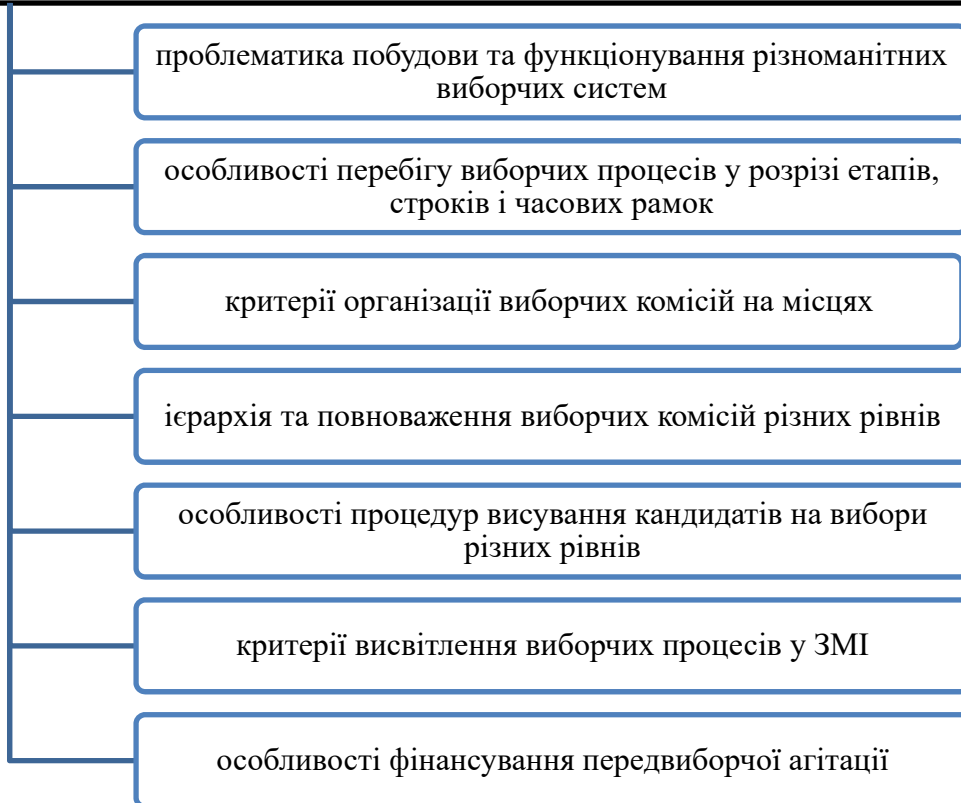


Рис. 1. Інформаційне наповнення за напрямками цифрової просвітницької платформи «ЦВК: Просвіта»

Джерело: матеріали цифрової просвітницької платформи «ЦВК: Просвіта» [12]; власний аналіз

вищезазначених стандартів, формування дорожньої карти для ЗМІ з переходу до такого стану, що уможливує дотримання окреслених вище стандартів освітлення виборчих процесів у ЗМІ. Також важливим аспектом є забезпечення дотримання ЗМІ балансу – як в кількісному, так і якісному вимірі – в розподілі етерного простору та часу між всіма учасниками виборчих процесів.

Окрему проблематику для дотримання балансу між інститутами вільного волевиявлення громадян на виборах і свободою слова становить брак законодавчої рамки щодо цілісної моделі виборчої кампанії, що складалася би із суб'єктів виборчого законодавства, ЗМІ, регулятора в галузі телерадіомовлення. В силу цього унеможливлено адекватне запровадження моніторингу та контролю дотримання ЗМІ вищезазначених стандартів, забезпечення рівноправного доступу до етеру для всіх учасників виборчих процесів. Створення адекватної законодавчої рамки щодо цілісної моделі виборчої кампанії також створить передумови для розбудови виборчих проце-

сів на основі принципу прозорості, розвитку громадянського суспільства, залучення широких кіл стейкхолдерів.

Висновки. Підсумовуючи, інститут виборчого процесу перебуває під значним впливом екзогенних факторів. Поміж цих факторів ключове місце посідає курс України на євроінтеграцію. Додаткову проблематику для розбудови організаційно-правових засад виборчих процесів утворює драйвер діджиталізації.

В результаті дослідження виявлено особливостей розбудови виборчих процесів в площині нормативно-правових і організаційних аспектів. Наголошено на важливості окремого фокусу на тренді цифровізації в контексті поліпшення організаційно-правових засад виборчих процесів. Додатково виділено особливості реалізації та адміністрування виборчих процесів в Україні з урахуванням пробілів і невідповідностей нормативно-правової бази, а також неусталеності виборчого процесу як інституту.

Спеціальний фокус дослідження направлений на проблематику цифровізації виборчого

процесу. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України та країн ЄС в площині роботи цифрового виборчого процесу. Виділено ключову проблематику неврегульованості цифрового виборчого процесу в Україні. Окремо наголошено на браку практичної імплементації законодавчих норм, що було прийнято парламентами минулих скликань. Це виділено як ключову перешкоду до адекватного здійснення та адміністрування виборчих процесів в сучасних умовах в контексті курсу на євроінтеграцію.

Окремо розглянуто проблематику забезпечення відповідного освітлення інформації в ЗМІ в контексті виборчих процесів. Виділено сучасну проблематику нормативно-правових і етичних аспектів роботи ЗМІ в рамках виборчих процесів. Додатково виділено проблематику потреб стейкхолдерів у адекватній просвіті стосовно організаційно-правових засад виборчих процесів. Наголошено на критичній важливості здійснення проектів в контексті розбудови інституту виборчого процесу в партнерстві між Україною та міжнародними та європейськими інституціями.

Перспективами подальших досліджень є виділення основних ризиків діджиталізації виборчих процесів. Науковий інтерес також становить розширений аналіз змін, направлених на гармонізацію регуляторно-правової бази України з правом країн ЄС, доведення їх до рівня кращих міжнародних практик.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Alvarez R. M., Hall T. E. *Electronic Elections: The Perils and Promises of Digital Democracy*. Princeton University Press, 2010. 256 p.

2. Maurer, A. D. Digital technologies in elections – Questions, lessons learned, perspectives. *Council of Europe Publishing*. 2020. 62 p. URL: [https://edoc.coe.int/en/elections/8156-digitaltechnologies-in-elections-questions-](https://edoc.coe.int/en/elections/8156-digitaltechnologies-in-elections-questions-lessons-learned-perspectives.html)

[lessons-learned-perspectives.html](https://edoc.coe.int/en/elections/8156-digitaltechnologies-in-elections-questions-lessons-learned-perspectives.html) (date of access: 12.08.2022).

3. Coppock A., Green D. P., Porter E. Does digital advertising affect vote choice? Evidence from a randomized field experiment. *Research & Politics*. 2022. Vol. 9, no. 1. P. 205316802210769. URL: <https://doi.org/10.1177/20531680221076901> (date of access: 12.08.2022).

4. Spenkuch J. L., Toniatti D. Political Advertising and Election Results*. *The Quarterly Journal of Economics*. 2018. Vol. 133, no. 4. P. 1981–2036. URL: <https://doi.org/10.1093/qje/qjy010> (date of access: 12.08.2022).

5. Political Advertising Online and Offline / E. F. Fowler et al. *American Political Science Review*. 2020. P. 1–20. URL: <https://doi.org/10.1017/s0003055420000696> (date of access: 12.08.2022).

6. Idowu H. A. Biometric technologies and the prospect of sustainable democracy in Africa. *Journal of African Elections*. 2021. Vol. 20, no. 1. P. 23–43. URL: <https://doi.org/10.20940/jae/2021/v20i1a2> (date of access: 12.08.2022).

7. Piccolino G. Infrastructural state capacity for democratization? Voter registration and identification in Côte d'Ivoire and Ghana compared. *Democratization*. 2015. Vol. 23, no. 3. P. 498–519. URL: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.983906> (date of access: 12.08.2022).

8. Nyane H., Rakolobe M. Women's representation in Lesotho's legislative bodies. A Politico-Legal Analysis of the Effectiveness of Electoral Gender Quotas. *Journal of African Elections*. 2021. Vol. 20, no. 2. P. 81–101. URL: <https://doi.org/10.20940/jae/2021/v20i2a5> (date of access: 12.08.2022).

9. Матеріали United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. (дата звернення: 08.08.2022).

10. Матеріали Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16> (дата звернення: 08.08.2022).

11. Матеріали Ради Європи. URL: <https://search.coe.int/cm>. (дата звернення: 08.08.2022).

12. Матеріали просвітницького порталу «ЦВК: Просвіта». URL: <https://materialy.cvkpro.com/> (дата звернення: 08.08.2022).

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ: ЯКІСНО-НОВИЙ ВИМІР У СИСТЕМІ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ІННОВАЦІЙ

THE MECHANISM OF PUBLIC PERSONAL SECURITY MANAGEMENT: A QUALITATIVELY NEW DIMENSION IN THE SYSTEM OF DIGITAL TECHNOLOGIES AND INNOVATIONS

У статті здійснено комплексне наукове обґрунтування та дослідження проблематики визначення сутності та особливостей механізму публічного управління безпекою особистості крізь призму якісно-нового виміру у системі цифрових технологій та інновацій.

Акцентовано увагу на тому, що право на безпеку особистості та виокремлення відповідних механізмів управління в умовах цифрової епохи може досліджуватися у двох парадигмах: «безпеки цифровізації» та «безпеки від цифровізації». Ці парадигми тісно пов'язані, оскільки ряд загроз і викликів збігаються або не можуть бути усунені без вирішення одного з цих завдань, однак штучне стимулювання цифровізації збільшує ризики. Як приклад можуть служити системи біометричної ідентифікації з імплантацією. Необхідно розробити основні параметри права людини на безцифрове довкілля, передбачити можливість зберегти традиційний, безцифровий спосіб життя. Цілком ймовірним є те, що існуюча система доктринально-інформаційного наповнення діючих механізмів публічного управління потребує перегляду та впровадження окремої доктрини цифрової безпеки, яка зафіксує загрози та ризики цифровізації суспільних відносин, допоможе визначити основні напрями державної політики у сфері забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави в умовах цифровізації державного управління, економіки та права. Вона має координувати діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів цифрового бізнесу, інформаційного середовища щодо створення системи гарантій безпеки в умовах цифровізації суспільних відносин, прогнозувати ризики та виклики, визначити поняття та механізми забезпечення цифрової безпеки, особливо щодо людини, сформулювати принципи застосування цифрових технологій у житті держави та суспільства. Обмеження та заборони необхідні для забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави в умовах загальної цифровізації, що загрожує національному суверенітету, культурній ідентичності національної держави, демократії, так як, держава не повинна перетворюватися на «цифровий концтабір», суспільство – на «цифрову колонію», а людина – на «цифрову особистість». Ці обмеження мають бути закріплені законом, а також стати найбільш значущим та важливим розділом майбутнього розвитку нашої державності.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, людський фак-

тор, безпека людини, управління безпекою людини.

In the article, a comprehensive scientific substantiation and study of the issues of determining the essence and features of the mechanism of public management of personal safety is carried out through the prism of a qualitatively new dimension in the system of digital technologies and innovations. Attention is focused on the fact that the right to personal security and the separation of appropriate management mechanisms in the conditions of the digital era can be studied in two paradigms: "security of digitalization" and "security from digitalization". These paradigms are closely related, as a number of threats and challenges overlap or cannot be eliminated without solving one of these tasks, but the artificial stimulation of digitalization increases the risks. As an example, biometric identification systems with implantation can serve. It is necessary to develop the basic parameters of the human right to a non-digital environment, to provide for the possibility of preserving a traditional, non-digital way of life. It is quite likely that the existing system of doctrinal and informational filling of existing mechanisms of public administration needs revision and implementation of a separate doctrine of digital security, which will record the threats and risks of digitalization of social relations, will help determine the main directions of state policy in the sphere of ensuring the security of the individual, society and the state in conditions of digitization of public administration, economy and law. It should coordinate the activities of state authorities, local governments, civil society institutions, digital business entities, the information environment regarding the creation of a system of security guarantees in the conditions of digitalization of social relations, forecast risks and challenges, define concepts and mechanisms for ensuring digital security, especially in relation to people, to formulate the principles of using digital technologies in the life of the state and society. Restrictions and prohibitions are necessary to ensure the safety of the individual, society, and the state in the conditions of general digitalization, which threatens national sovereignty, the cultural identity of the national state, democracy, since the state should not turn into a "digital concentration camp", society into a "digital colony", and a person – on "digital identity". These restrictions should be established by law, and also become the most significant and important part of the future development of our statehood.

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

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.15>

Цимбал Б. М.

докторант навчально-науково-виробничого центру

Національний університет цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Ризики та виклики національної безпеки в епоху цифрового світу стають особливо явними в контексті цифрової глобалізації, під якою слід розуміти формування нового світового порядку, що конструюється та керується за допомогою цифрових технологій у єдності мережевої, комунікаційної та світоглядно-сміслової структури. Видається правильним говорити в такому разі про цифрову безпеку як найважливіший елемент національної безпеки, але не в сенсі технологічного захисту інформації. Поняття «цифрова безпека» значно ширше, ніж його часто розуміють технічні фахівці, визначаючи її як комплекс заходів, спрямованих на захист конфіденційності, цілісності та доступності інформації від вірусних атак та несанкціонованого втручання, адже представляється, що такий підхід не враховує зміну парадигм суспільно-політичного розвитку України та світу загалом.

Вже в найближчому майбутньому поняття «цифрова безпека» ототожнюватиметься за змісловим обсягом із поняттям «національна безпека» – у цьому слід бачити наслідки цифрової глобалізації, цифрової революції, зміни технологічних вимірів. Національна держава поступово перестає сприйматися як основний гарант безпеки людини, більшу частину свого життя, що проводить у цифровій реальності, позбавленої звичних культурних і територіальних кордонів, тоді як саме безпека була ідейно-смісловим фундаментом концептуального оформлення буржуазної держави у вигляді доктрини правової держави та суспільного договору, що укладається з метою забезпечення безпеки кожної людини. Відтак, публічне управління безпекою особистості набуває особливого значення в контексті розвитку та провадження цифрових технологій та інновацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження людського фактору в системі публічного управління знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких як: О. Бородіна, Н. Голікова, Е. Денісон, С. Кузнець, Р. Лукас, Р. Сміт, Р. Солоу, Л. Туроу, І. Фішер, А. Чухно, Т. Шульц. Водночас, питання пов'язані із комплексним науковим обґрунтуванням та дослідженням сутності й особливостей механізму публічного управління безпекою особистості крізь призму якісно-нового виміру у системі цифрових технологій та інновацій ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики механізму публічного управління безпекою

особистості крізь призму якісно-нового виміру у системі цифрових технологій та інновацій.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі більш звичним при обговоренні проблем безпеки людини, суспільства та держави у контексті цифровізації є термін «інформаційна безпека», однак його виникнення та використання не асоціюється з формуванням абсолютно нового цифрового світу та нової людини, не пов'язане з новим світоглядом. Інформаційна безпека – це стан захищеності особистості, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх інформаційних загроз, при якому забезпечуються реалізація конституційних прав і свобод людини та громадянина, гідна якість та рівень життя громадян, суверенітет, територіальна цілісність та стійкий соціально-економічний розвиток, оборона та безпека держави [1, с. 105–106].

В той же час, термін «цифрова безпека» вже прокладає собі дорогу у вітчизняній науці у зв'язку з дослідженням раніше невідомих науці цифрових об'єктів. У зарубіжній науковій літературі термін «цифрова безпека» давно використовується для позначення різноманітних аспектів захищеності у цифровому середовищі особистості та державних інститутів. Цифрова безпека є режимом захищеності людини та суспільства, а також держави від загроз, що виникають в умовах нового цифрового технологічного устрою, у тому числі викликаних використанням цифрових технологій у державному управлінні, цифровізацією економіки, освіти, медицини та інших сфер освіти й приватного життя [2, с. 14]. Цифрові технології – це не лише мережеві технології передачі інформації, а й розвиток штучного інтелекту, цифрової електроніки, біометрії, стільникового зв'язку, телемедицини, смарт-міст, навігації, робототехніки та багато іншого. Все перераховане робить поняття цифрової безпеки більш об'ємним та універсально-конотативним: термін «інформаційна безпека» звично асоціюється з кібертероризмом, вірусами, екстремізмом [3, с. 60].

В той же час, варто звернути увагу на те, які ризики для національної безпеки несе цифровізування в умовах тренду світового розвитку, що зберігається, на глобалізацію. Здається, мову слід вести вже не просто про глобалізацію, оскільки спроби глобалізувати світ давно реалізуються під різними ідейними обґрунтуваннями (наприклад, імперська ідея Стародавнього Риму), а про цифрову глобалізацію, оскільки в умовах цифровізації суспільства і держави слід сказати про зовсім нове в історії людства явище. Ще десять років тому цифрові потоки не мали істотного впливу на

зростання ВВП, тоді як сьогодні вони впливають на нього більше, ніж багатотисячна торгівля товарами. Глобалізоване цифрове суспільство породжує інноваційні стратегії управління, сфери та тенденції розвитку культури, економіки, права, торгівлі і навіть мислення. І не завжди ці стратегії призводять до позитивних для людини та держави результатів. Національна держава певною мірою базується на цінностях традиційної національної культури, національно-культурної ідентичності, тому сучасні вітчизняні вчені та публіцисти так стурбовані, відсутністю національної ідеї та державної ідеології. У світоглядному сенсі цифрова глобалізація несе загрозу для держави втрати традиційних моральних цінностей, тому що формальний раціоналізм в умовах цифрового суспільства стає основним інструментом і критерієм правильності прийнятих рішень, тоді як традиційні цінності мають раціональний характер, що базуються на вірі в Бога, жертвності людини особистими інтересами в ім'я інтересів суспільства тощо [4, с. 296].

Як відомо, сьогодні ідентифікація особи здійснюється або за біометричними ознаками людини, або за допомогою спеціальних пристроїв, у тому числі імплантованих. Загальний та обов'язковий для всіх збір біометричних параметрів людини для зберігання та ідентифікації неприпустимий з точки зору прав людини на приватне життя: принцип добровільності, точніше принцип «недоторканності приватного життя, неприпустимість збору, зберігання користування та розповсюдження інформації про приватне життя особи без її згоди», закріплений у діючому законодавстві України, який в умовах цифрового суспільства та держави стає основоположним з погляду перешкодження цифровим формам тотальної диктатури [5, с. 31].

Слід звернути увагу на загрози безпеці людини, дегуманізації та технократизації правозастосування, що виникають у зв'язку з впровадженням штучного інтелекту у правозастосовчу діяльність. Цей шлях розвитку права та правосуддя лише посилюватиме недоліки явно помилкового, позитивістського сприйняття права, формально-догматичного праворозуміння. І річ тут не в тому, що з погляду штучного інтелекту норми права в тоталітарній державі нічим не відрізняються від норм, закріплених у сучасних соціальних державах, наприклад, Данії чи Фінляндії [6, с. 36].

Ще в середині ХХ ст. вчені фіксували кризу права: юридичний формалізм став панувати над змістовною гранню права. Здовго до цифровізації представники західної інтелектуальної еліти фіксували наростаючу кризу

європейської традиції права, викликаний надмірною формальною раціональністю, механістичним світосприйняттям права та правосуддя, домінуванням формальної законності над справедливістю.

Відомий історик права Г. Дж. Берман зазначає, що людина перебуває у гущі безпрецедентної кризи правових цінностей та правового мислення, так як право сприймається все більше як «каша з миттєвих рішень і норм, що суперечать один одному, поєднаних тільки загальними прийомами та юридичною технікою. Розквіт і панування юридичного формалізму слід розглядати як процес відчуження людини від права. Його також можна вважати «переродженням формальної раціональності»: формально-раціональний початок, зобов'язаний своєю появою проблемі пошуку справедливості «незважаючи на особу» в рамках «здорового» формалізму, покликаною як засіб забезпечити справедливість на початках рівності, обернувся і зайняв місце мети, тобто досягнення цієї справедливості [7, с. 144].

Об'єктивність у правозастосуванні за допомогою штучного інтелекту досягти неможливо і не потрібно, оскільки система правових норм є перш за все системою цінностей, захищених цими нормами. До того ж ця система має ієрархічний характер, що передбачає постійне зіставлення засобів і цілей, тобто цілепокладання, оцінку, суб'єктивність [8, с. 128]. Саме досягнення об'єктивності передбачається використанням штучного інтелекту у правозастосовчому процесі. Але річ у тому, що можливість використання штучного інтелекту на сучасному етапі його проектування, точніше сказати, обґрунтування цієї можливості та межі його використання мають бути пов'язані з вивченням етимологічних характеристик правового мислення, логічних аспектів правозастосовної діяльності з логічним аналізом правового мислення, правозастосовного пізнання [9, с. 94]. Таким чином, практично завжди правозастосування супроводжується неусвідомленим, не видно поверхневим поглядом, неявним правотворчістю, якого штучний інтелект здійснювати не може. Неявна правотворчість потрібна під час осмислення норми права у зв'язку з конкретною ситуацією. У даному процесі відбувається конкретизація норми, яка є народженням у правосвідомості правозастосовника норми, що конкретизує норму вищого порядку, яка має загальний характер до повністю тотожних та ідентичних даному конкретному випадку ситуацій [10, с. 390]. Доки люди не перетворяться на повністю ідентичні, однакові «біороботи», зберігатиметься колізія між абстрактною нормою та конкрет-

ними життєвими обставинами, між типовістю та індивідуальністю [11, с. 299].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що право на безпеку особистості та виокремлення відповідних механізмів управління в умовах цифрової епохи може досліджуватися у двох парадигмах: «безпеки цифровізації» та «безпеки від цифровізації». Ці парадигми тісно пов'язані, оскільки ряд загроз і викликів збігаються або не можуть бути усунені без вирішення одного з цих завдань, однак штучне стимулювання цифровізації збільшує ризики. Як приклад можуть служити системи біометричної ідентифікації з імплантацією. Необхідно розробити основні параметри права людини на безцифрове докільля, передбачити можливість зберегти традиційний, безцифровий спосіб життя. Цілком ймовірним є те, що існуюча система доктринально-інформаційного наповнення діючих механізмів публічного управління потребує перегляду та впровадження окремої доктрини цифрової безпеки, яка зафіксує загрози та ризики цифровізації суспільних відносин, допоможе визначити основні напрями державної політики у сфері забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави в умовах цифровізації державного управління, економіки та права. Вона має координувати діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів цифрового бізнесу, інформаційного середовища щодо створення системи гарантій безпеки в умовах цифровізації суспільних відносин, прогнозувати ризики та виклики, визначити поняття та механізми забезпечення цифрової безпеки, особливо щодо людини, сформулювати принципи застосування цифрових технологій у житті держави та суспільства. Обмеження та заборони необхідні для забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави в умовах загальної цифровізації, що загрожує національному суверенітету, культурній ідентичності національної держави, демократії, так як, держава не

повинна перетворюватися на «цифровий концтабір», суспільство – на «цифрову колонію», а людина – на «цифрову особистість». Ці обмеження мають бути закріплені законом, а також стати найбільш значущим та важливим розділом майбутнього розвитку нашої державності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальчук К. Ф. Інноваційно-інвестиційна політика сталого розвитку регіонів України: від теорії до практики. Донецьк : ІМА-прес, 2012. 214 с.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління. Київ : Видавництво НАДУ, 2003. 210 с.
3. Грабар Н. С., Хмиров І. М. Становлення та трансформація механізмів державного управління (на прикладі управління інтелектуально-інноваційними ресурсами економіки в Україні). *Вісник НУЦЗУ. Серія : Державне управління*. 2021. Вип. 1(14). С. 58–65.
4. Грیشнова О. А. Людський розвиток : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2006. 308 с.
5. Ларіна Я., Брацлавська О. Розвиток людського капіталу в умовах глобалізації. Київ : ВЦ «Академія», 2012. 248 с.
6. Ковальчук В. Інвестування в людський капітал як фактор інноваційного розвитку економіки України. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2016. Вип. 2(15). С. 33–40.
7. Надобко С. В. Інтелектуальна власність як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 3(9). С. 141–149. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-3\(9\)-141-149](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-3(9)-141-149)
8. Смелянцев А. П. Сутність феномену загроз інтересам безпеки України. *Наук. записки Харків. військового ун-ту. Соціальна філософія, педагогіка, психологія*. Харків : ХВУ, 2000. Вип. VIII. С. 127–130.
9. Гошовська В. А. Соціальна домінанта національної безпеки. *Стратегічна панорама*. 2003. № 2. С. 94–99.
10. Janeček V. Ownership of personal data in the Internet of Things. *Computer Law & Security Review*. 2018. Vol. 34. Iss. 5. URL: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2018.04.007>
11. Kadar M., Moise I. A., Colomba C. Innovation Management in the Globalized Digital Society. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2014. Vol.143. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.07.560>

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

МЕХАНІЗМ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ В КОНТЕКСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ МЕНЕДЖМЕНТУ MECHANISM OF STAFF MOTIVATION IN THE CONTEXT OF THE ORGANIZATIONAL FUNCTION OF MANAGEMENT

У статті запропоновано механізм мотивації персоналу в контексті організаційної функції менеджменту. Зазначено, що досягнення успіхів підприємств, установ чи організацій значною мірою залежить від командної роботи колективу, який працює для досягнення цілей і реалізації планів виробничих потреб. Проаналізовано, що від розуміння змісту мотивації керівником залежить ефективність впровадження мотивації. Для цього необхідно спланувати систему мотивації персоналу, яка буде базуватися на цілях роботи підприємства, і поєднувати у собі обґрунтування доцільності і корисності дій на кожному етапі. Визначено, що мотивація праці – це стимулювання працівника або групи працівників до діяльності з досягнення цілей підприємства через задоволення їх власних потреб. На підприємстві необхідно створювати такі умови, щоб працівники сприймали свою працю як усвідомлену діяльність, що є джерелом самовдосконалення, основою їх професійного та службового зростання. Головними складовими мотивації є потреби, стимули і мотиви. Запропоновано огляд змістовних і процесійних теорій мотивації. Викладено власне бачення системи мотивації персоналу в контексті організаційної функції менеджменту. Запропонована система складається з 5 логічно послідовних етапів: визначення спонукальних чинників працівників: внутрішніх (потреби, інтереси, цінності) та зовнішніх чинників (стимулів); відбір інструментів та заходів мотиваційного впливу, які здатні забезпечити задоволення потреб; впровадження інструментів та заходів мотиваційного впливу; отримання винагороди; результативність задоволення сучасних потреб. Доведено, що найефективнішими заходами мотиваційного впливу на працю персоналу є організаційно-адміністративні, соціально-психологічні та економічні.

Ключові слова: мотивація, персонал, організація, заходи впливу, трудова діяльність.

The article proposes a mechanism of personnel motivation in the context of the organizational function of management. It is noted that the success of enterprises, institutions or organizations largely depends on the teamwork of the team, which works to achieve goals and implement plans for production needs. It was analyzed that the effectiveness of the implementation of motivation depends on the manager's understanding of the content of motivation. To do this, it is necessary to plan a system of personnel motivation, which will be based on the goals of the enterprise, and combine the justification of the feasibility and usefulness of actions at each stage. It was determined that work motivation is the stimulation of an employee or a group of employees to achieve the company's goals by satisfying their own needs. At the enterprise, it is necessary to create such conditions so that employees perceive their work as a conscious activity, which is a source of self-improvement, the basis of their professional and official growth. The main components of motivation are needs, incentives and motives. An overview of substantive and process theories of motivation is offered. The personal vision of the personnel motivation system in the context of the organizational function of management is outlined. The proposed system consists of 5 logically consecutive stages: determination of motivating factors of employees: internal (needs, interests, values) and external factors (incentives); selection of tools and measures of motivational influence, which are able to ensure satisfaction of needs; introduction of tools and measures of motivational influence; receiving a reward; the effectiveness of meeting modern needs. It has been proven that the most effective measures of motivational influence on the work of personnel are organizational-administrative, social-psychological and economic.

Key words: motivation, personnel, organizations, influence measures, labor activity.

УДК 331.101.3:005.7
DOI <https://doi.org/10.32843/2022.30.16>

Барбінова А. В.
к. пед. наук,
доцент кафедри педагогічної
майстерності та менеджменту
імені І. А. Зязюна
Полтавський національний
педагогічний університет
імені В. Г. Короленка

Постановка проблеми в загальному вигляді. Ефективний менеджмент будь-якої установи важко здійснювати без реалізації загальноприйнятних функцій менеджменту. Досягнення успіхів підприємств, установ чи організацій значною мірою залежить від командної роботи колективу, який працює для досягнення цілей і реалізації планів виробничих потреб. Але жодне завдання не може бути виконано ефективно без зацікавленос-

ті працівника у професійній діяльності. Тому для керівника будь-якої організації важливо орієнтуватися у наукових основах мотивації персоналу та бути здатним впроваджувати механізми мотивації в контексті організаційної функції менеджменту.

В умовах постійної конкуренції на ринку праці роль мотивації персоналу значно зростає. Зміни цілей і завдань професійної діяльності, зміна умов праці та правил внутрішнього

розпорядку впливає на якість продуктивності праці персоналу. За таких умов підвищується значення мотивації в управлінському процесі, оскільки форми і методи мотивації повинні адаптуватися до суспільних вимог. Отже, розуміння змісту мотивації та способи ефективного управління нею є актуальним і важливим питанням, яке потребує подальшого розвитку та дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Особливості мотивації та стимулювання персоналу завжди були і є актуальними серед вітчизняних і зарубіжних науковців різних галузей. Проблема мотивації людини розглядається з точки зору різних наук: психології (Б. Ананьєв, Л. Божович, Л.Виготський, В.Ковальов, А. Леонтьєв, Б.Ф. Ломов, А. Маркова, С. Рубінштейн); філософії (У. Бек, Г. Гегель, Р. Нозік, Ф. Кафка та ін.); менеджменту (Дж. Аткинсон, О.Карлова, А. Климчук, Т. Лазоренко, А. Маслоу, А. Михайлов, Л. Радченко, Л.Скібицька та ін.).

Як стверджує О. Карлова, мотивація – це сукупність рушійних сил, які спонукають людину до виконання певних дій. Ці сили можуть мати як зовнішнє, так і внутрішнє походження і змушувати людину свідомо чи несвідомо робити ті чи інші вчинки [1].

А. Климчук та А. Михайлов вважають, що при формуванні мотивації і стимулювання персоналу, як складових ефективного управління підприємством та підвищення його інноваційної діяльності, необхідним є врахування ряду вимог, серед яких основними є наступні: комплексність мотивів та стимулів; інформованість про діючу систему стимулювання; справедливість компенсаційних та заохочувальних виплат; диференційованість та гарантованість стимулюючих виплат; суспільна гласність; гнучкість, оперативність та періодичність використання; залучення працівників до розробки методів стимулювання праці; рівність можливостей; поступовість змін, відчутність застосування [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що від розуміння змісту мотивації керівником залежить ефективність впровадження мотивації. Для цього необхідно розробити механізм мотивації персоналу, який буде базуватися на цілях роботи підприємства, і поєднувати у собі обґрунтування доцільності і корисності дій на кожному етапі.

Мета статті: проаналізувати сутнісні характеристики мотивації персоналу та запропонувати механізм мотивації персоналу в контексті організаційної функції менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Ефективність діяльності усієї організації важко уявити без працівників. Важливо відмітити, що показники результативності організації будуть значно якісніше за умови, що працівники цієї організації зацікавлені особисто у досягненні результатів, відповідально ставляться до виконання своїх обов'язків і проявляють інтерес у розв'язанні проблем і задач, що постали перед організацією.

Відношення до праці характеризується наявністю або відсутністю прагнень у людини виявляти свої сили – духовні та фізичні, використовувати свої знання, вміння, здібності, досвід для досягнення як кількісних, так і якісних результатів праці. Воно має свій прояв в поведінці, мотивації й оцінці праці. Зовнішнім проявом відношення до праці є трудова поведінка, а внутрішнім – мотивація й оцінка. Якщо розглядати мотивацію залежно від поведінки людини, то це процес вибору того типу дій, який буде зумовлений впливом як зовнішніх факторів, так і внутрішніх. А якщо в управлінні, то мотивація – це функція, що формує стимули для працівників працювати з повною віддачею, довгостроково впливає на працівника, щоб змінити його ціннісні інтереси та орієнтації, сформувати відповідну мотивацію і розвинути трудовий потенціал.

Мотивація праці – це стимулювання працівника або групи працівників до діяльності з досягнення цілей підприємства через задоволення їх власних потреб. На підприємстві необхідно створювати такі умови, щоб працівники сприймали свою працю як усвідомлену діяльність, що є джерелом самовдосконалення, основою їх професійного та службового зростання.

Головними складовими мотивації є потреби, стимули і мотиви.

Потреби розглядаються у теорії мотивації як усвідомлена відсутність чогось, що викликає спонукання до дії. Загальноприйнятним є поділ потреб на первинні, або фізіологічні, до яких належать їжа, вода, одяг, житло та вторинні, або психологічні, які базуються на визнанні, повазі і самовираженні.

Говорячи про стимули, ми маємо на увазі на увазі зовнішнє спонукання до дії, яке зумовлюється інтересом (матеріальний, моральний, особистий або груповий). Стимули в межах мотивації поділяємо на внутрішні (залежать від діяльності – самоповага, зміст трудового процесу) і зовнішні (залежать від організації – зарплата, кар'єра, комфортні умови праці).

Мотив є внутрішньою спонукальною силою і виражаються через такі категорії як бажання, потяг, орієнтація, внутрішні установки та ін.

Основоположник відомої двофакторної теорії мотивації Ф. Херцберг, вивчаючи мотивацію у виробничих умовах, виділив наступні мотиви: досягнення, визнання, просування, відповідальності, інтересу до роботи, заробітної плати, умови праці, взаємовідносин між працівниками та інші [4].

Процес мотивації персоналу відзначається складністю і неоднозначністю, оскільки базується на різних теоріях, що визначають зацікавленість співробітників у своїй роботі різними потребами індивідуума й умовами його існування. Завдяки численним дослідженням трудової мотивації наразі поруч з класичними теоріями мотивації науковці та управлінці пропонують інноваційні технології мотивації персоналу, які відповідають сучасним потребам суспільства. До сих пір немає універсальної теорії мотивації, яка б комплексно і аргументовно могла пояснити трудову поведінку людини. Однак, кожна з загальноприйнятних дає можливість оцінити і впливати на окремі ситуації, розглядаючи поведінку працівника з різних точок зору. Тому розглядаючи різні моделі і теорії можна отримати більш повне розуміння управління людською поведінкою.

Важливим для нашого дослідження аналіз найпоширеніших теорій мотивацій. У менеджменті їх поділяють на дві групи:

1) змістовні теорії – ідентифікуються через систему внутрішніх спонукань, що визначають специфіку трудової поведінки працівників. До цієї групи належать теорії А. Маслоу, Д. МакКлелланда, Ф. Герцберга.

2) процесійні теорії – мотивація розглядається як вплив конкретних організаційних умов на індивідуальні якості особистості та системи стимулів. Теорія очікувань В. Врума, теорія справедливості С. Адамса, теорія Дж. Аткинсона, теорія партисипативного управління належать до цієї групи.

Опис зазначених груп теорій наведено у табл. 1.

Дослідження різноманітних теорій мотивації персоналу вченими у різні часи доводить беззаперечний факт – розвиток підприємства відбувається за умов розвитку персоналу, який є вмотивованим до досягнення мети, що стоїть перед підприємством, і потреби якого задоволені шляхом застосування відповідних форм і методів стимулювання. У доповнення до приведених вище досліджень зауважимо, що еволюція наукових уявлень щодо розвитку форм та методів стимулювання відбувалася під впливом змін різноманітних мотиваційних концепцій, які найбільш рішуче заявили про себе на межі ХХ-го та ХХІ-го століть, що було зумовлено

Таблиця 1

Теорії мотивації

Опис типу теорії	Назва теорії	Опис теорії
<i>Змістовні теорії</i>		
Грунтуються на визначенні систем внутрішніх спонукань, що впливають на трудову поведінку працівників	Теорія А. Маслоу	Усі потреби людини класифіковано за групами: фізіологічні, потреби безпеки та захищеності, соціальні потреби, потреби поваги, та потреби самовираження.
	Теорія Д. МакКлелланда	При стимулюванні працівників варто враховувати потреби влади, а також успіху та причетності, оскільки первинні потреби працівників вже задоволені.
	Теорія Ф. Герцберга	Класифікація факторів на гігієнічні (умови праці, політика фірми, відношення до адміністрації та колективу, заробітна плата) та мотиваційні (успіх, кар'єрне зростання, визнання).
<i>Процесійні теорії</i>		
Грунтуються на різних аспектах сприйняття і пізнання працівниками трудової ситуації	Теорія очікувань В. Врума	Основою мотивації є вибір. Людина, маючи право вибору, буде віддавати перевагу тій стратегії дій, яка дозволить отримати максимальні результати.
	Теорія справедливості С. Адамса	Працівники суб'єктивно визначають співвідношення отриманої винагороди і витрачених зусиль
	Теорія Дж. Аткинсона	Мотивація трудової діяльності, реалізація здібностей та успіх залежні від прагнення бути успішним чи страху отримати негативну оцінку своєї роботи.
	Теорія партисипативного управління	В результаті того, що працівник зацікавлений у різних видах діяльності і бере активну участь у них, він отримує задоволення від цього процесу.

світовими процесами глобалізації, розвиненим конкурентним середовищем та глибокою трансформацією індустріального суспільства в інформаційне (постіндустріальне), де визначну роль мають відігравати знання, інновації та інтелект [2, с. 220].

Створення та підтримка мотивації є складним процесом, тому що діючі мотиви людини трансформуються залежно від поставлених завдань, часу, психологічних та фізіологічних особливостей людини. Та найголовніший фактор успішної мотивації персоналу – системність.

Провідними характеристиками системного характеру мотивації на рівні організації варто вважати зайнятість всіх працівників працею; надання рівних можливостей для професійного і службового зростання; узгодженість рівня оплати з результатами праці; створення умов безпеки праці; підтримка в колективі сприятливого психологічного клімату та ін.

Ми вважаємо, що для визначення механізму мотивації персоналу необхідно визначити цілі і завдання, на які буде орієнтуватися процес реалізації цього механізму. До таких відносимо:

- 1) залучення та утримання висококваліфікованих фахівців;
- 2) підвищення зацікавленості працівників підприємства в ефективній праці;
- 3) спонукання персоналу підприємства працювати максимально ефективно з чіткою впевненістю, що вони отримають винагороду;
- 4) стимулювання до підвищення кваліфікації та удосконалення професійних якостей персоналу різних категорій;
- 5) зміцнення дисципліни працівників, лояльності до компанії та солідарної відповідальності персоналу;
- 6) підтримка корпоративної культури та ділової етики.

Чітке розуміння місії, стратегії, цілей компанії та шляхів досягнення результатів має стати базою для формування стратегії мотивації персоналу. Це дозволить сформулювати конкретні службові інструкції, за якими буде визначатися діяльність кожного працівника. Службові інструкції виступають тим документом, який пояснює не лише зміст праці для кожної посади, але й дозволяє орієнтуватися у короткострокових та довгострокових цілях організації.

У нашому дослідженні ми пропонуємо власне бачення механізму мотивації персоналу в контексті організаційної функції менеджменту. Запропонований нами механізм складається з 5 логічно послідовних етапів.

Етап 1 – визначення спонукальних чинників працівників: внутрішніх (потреби, інтереси, цінності) та зовнішніх чинників (стимулів).

Л. Радченко вважає, що існує ряд спільних і відмінних рис між потребами і інтересами. Спільним вона вважає те, потреби і інтереси не існують поза їх носіями; інтереси і потреби спрямовані на певний об'єкт (матеріальні і духовні цінності, соціальні інститути та суспільні відносини, звичаї та порядки). Відмінним між ними є те, що інтереси виступають лише у людини (всі інші живі істоти мають потреби, але не мають інтересів), потреби орієнтовані, перш за все, на предмет їх задоволення, а інтереси спрямовані на ті соціальні інститути, від яких залежить розподіл цінностей і благ, що забезпечують задоволення потреб [5, с. 55–56].

На думку Л.Коберник цінності – це певні ідеї, погляди за допомогою яких люди задовольняють свої потреби та інтереси. Як зазначає автор, це стійке переконання в тому, що певний спосіб поведінки чи кінцева мета існування має потенційне значення з особистого погляду, на відміну від протилежного чи зворотного способу поведінки або кінцевої мети існування [3, с. 30].

Як свідчить аналіз літератури, серед науковців є поширеною точка зору про те, що категорії «мотив» та «стимул» є тотожними. Однак, це питання є дещо дискусійним. Загальноприйнятною є думка, що стимули являють собою певні блага, а мотиви – це прагнення людини отримати їх. Стимули, будучи зовнішніми спонуканнями, мають цільову спрямованість, мотив є також спонуканням до дії, але в його основу може бути покладений як стимул у вигляді винагороди, підвищення по службі, адміністративних розпоряджень тощо, так і особисті причини (почуття обов'язку, відповідальності, страху).

Важливу роль у мотиваційному процесі відіграють потреби, котрі здійснюють його ініціювання, мотивів, що спрямовані на формування дій з усунення потреб, а також зовнішніх факторів – стимулів. Рушійною силою впливу на персонал є стимули, а основною метою мотивації є задоволення потреб персоналу та підприємства одночасно. При цьому доцільно зауважити, що в даному випадку стимулювання виступає дієвим інструментом та вирішальним чинником впливу на персонал ззовні у процесі розвитку мотивації; водночас для здійснення такого впливу на персонал використовують різні види мотивації.

Етап 2 – відбір інструментів та заходів мотиваційного впливу, які здатні забезпечити задоволення потреб.

Для того, щоб здійснити пошук дієвих інструментів та заходів мотивації, варто чітко окреслити передумови їх пошуку: 1) чітко визна-

чити цілі, конкретизувати мету та завдання для працівників з метою досягнення високих (встановлених) показників; 2) обрати і обґрунтувати систему мотивації праці; 3) узгодити методи мотивації з нормативною базою діяльності організації; 3) удосконалити організаційну структуру управління колективом; 4) класифікувати види робіт; 5) вивчати й обговорювати в колективі систему мотивації праці.

При розгляді інструментів та заходів стимулювання, а також намагання відокремленого вирішення проблематики розвитку та вдосконалення матеріальних і нематеріальних методів стимулювання, варто звертати увагу на те, що при формуванні системи взаємозв'язку мотивації та стимулювання працівників необхідною умовою є наявність такої важливої відтворювальної ланки, як праця, без якої неможливо уявити економічний розвиток підприємства. Її організація на виробництві має супроводжуватись врахуванням того, що найкращим проявом мотивації є формування та дієвість усіх груп стимулів [2].

Етап 3 – впровадження інструментів та заходів мотиваційного впливу. На цьому етапі визначається, яким чином можна задовольнити потреби. Для цього можна використовувати організаційно-адміністративні, економічні та соціально-психологічні заходи мотиваційного впливу (табл. 2).

Зазначені заходи мотиваційного впливу можна реалізувати шляхом впровадження методів матеріальної або нематеріальної мотивації персоналу.

Етап 4 – отримання винагороди. Виконавши необхідну роботу, людина отримує те, що вона може використати для задоволення потреби. На цьому етапі виявляється, наскільки виконання дій забезпечило бажаний результат та

відбувається зміна мотивації відповідно до конкретної дії.

Винагорода як спосіб мотивації має велике значення у досягненні цілей організації. Вона виступає підтвердженням власного успіху. Однак, застосування винагороди буде ефективним лише тоді, коли її механізм грамотно налаштований. Пропонуємо поради застосування методу винагороди:

1) похвала має бути конкретною за досягнення успіхів або якісне виконання роботи, а не просто за те, що людина є працівником організації;

2) прилюдне вручення подяк або грамот викликає почуття гордості перед колективом;

3) варто помічати кожен успіх працівника і наголошувати йому про це;

4) виражати свою вдячність;

5) варто дотримуватися правила «золотої середини»: надмірна похвала може бути шкідливою, так само як і надмір критики.

Етап 5 – результативність задоволення сучасних потреб. На цьому етапі людина повністю (інколи частково) задовольняє потреби, після чого знову починається перший етап. Тобто цей процес стає безперервним. Також важливо на цьому етапі здійснити зіставлення очікувань і того, що вдалося досягти. Для такого порівняльного аналізу варто звернути увагу на такі показники:

– обставини, що обумовлюють механізм мотивації персоналу в контексті організаційної функції менеджменту;

– виявлення можливостей спонтанних або навмисних змін факторів відповідно до умов розвитку організації;

– відбір ефективних інструментів і засобів впливу на трудову поведінку персоналу, їх раціональне комплексне поєднання;

Таблиця 2

Заходи мотиваційного впливу

Заходи мотиваційного впливу		
Організаційно-адміністративні	Соціально-психологічні	Економічні
Дотримання положень КзПП, посадових інструкцій, статуту тощо	Формування корпоративної культури	Надбавки до заробітної плати
Дотримання правил внутрішнього розпорядку	Морально-психологічний клімат	Пільги
Атестація працівників та підвищення кваліфікації, стажування	Участь в колегіальних органах організації	Преміювання
Забезпечення безпечних і комфортних умов праці	Створення соціальної інфраструктури (бази відпочинку, рекреаційні зони на підприємстві, підвезення до місця роботи)	Система матеріальної підтримки (безвідсоткові кредити, іпотеки)

– оцінку впливу на мотивацію співробітників факторів внутрішнього і зовнішнього середовища;

– оцінку результативності мотиваційної політики на якісні або кількісні показники роботи організації.

Запропонований механізм мотивації персоналу позиціонується як універсальна і рекомендується для використання на загальних засадах. Але ефективність тієї чи іншої системи мотивації у практичному плані багато в чому залежить від специфіки діяльності підприємства, кількісного і якісного кадрового складу, стилю керівництва та корпоративної культури. Запропонований механізм не претендує на вичерпність, передбачає уточнення підходів і принципів.

Висновки. Мотивація як організаційна функція менеджменту передбачає процес спонукання співробітників до виконання доручених завдань відповідно до плану. Основною рушійною силою мотивації персоналу є визначення потреб, цінностей і стимулів як кожного працівника так і колективу в цілому. Варто орієнтуватися в тому, що являє для них найбільшу значимість. Нині існує багато методів і механізмів, які дозволяють ефективно управляти мотивацією персоналу. Поєднання класичних

теорій мотивації з інноваційними технологіями мотивації праці персоналу дозволяє урізноманітнити мотивацію як складову організаційної функції менеджменту. Перспективами подальших наукових досліджень вважаємо детальне дослідження методів мотивації, а також вивчення аспектів покарання як способу мотивації персоналу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Карлова О. А. Основи менеджменту. Харків : ХНМАГ, 2008. 498 с.
2. Климчук А., Михайлов А. Мотивація та стимулювання персоналу в ефективному управлінні підприємством та підвищенні інноваційної діяльності. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2018. № 1. С. 218–234.
3. Коберник Л. О. Роль та місце ціннісних орієнтацій у формуванні особистості. *Наука і освіта : науково-практичний журнал Південного наукового центру АПН України*. 2008. № 4–5. С. 28–33.
4. Основи менеджменту: Конспект лекцій : навч. посіб. для студентів спеціальності 073 «Менеджмент» освітньо-професійної програми «Менеджмент і бізнес-адміністрування» / КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2021. 166 с.
5. Радченко Л. М. Політичні інтереси: об'єктивно-суб'єктивна детермінація і механізми реалізації : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01. Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ, 2009. 192 с.

ФОРМУВАННЯ ҐЕНДЕРНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ НАДАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

FORMATION OF GENDER COMPETENCE OF PUBLIC EMPLOYEE IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF THE PROVISION OF INNOVATIVE PUBLIC SERVICES TO THE POPULATION

У статті визначено особливості формування ґендерної компетентності публічних службовців у процесі надання публічних послуг. Обґрунтовано необхідність дослідження ґендерної рівності за для дотримання основних прав людини та з метою досягнення миру і сталого розвитку процвітаючої країни. Оцінюючи рівень розвитку ґендерної рівності в нашій країні, попри наявність спеціального нормативно-правового забезпечення, яке покликане забезпечити рівні можливості серед чоловіків та жінок, та ухвалення низки нормативно-правових актів щодо впровадження зобов'язань у контексті європейської інтеграції, рівень ґендерної нерівності залишається відносно високим. Це підтверджують відповідні ґендерні показники та результати провідних соціологічних досліджень. Розглядаючи світові показники оцінки індексу ґендерної рівності виявлено завищений показник нерівності у можливостях досягнень між чоловіками та жінками.

Аналізуючи наведені у статті дослідження науковців щодо діагностування показників ґендерної рівності, зроблено акцент на врахуванні під час вимірювання та у подальшому винесенню пропозицій, культурного та соціального контексту населення країни. Винесено та підтверджено під час дослідження припущення, що впровадження ґендерно чутливих публічних послуг та підвищення ґендерної компетентності публічних службовців є механізмом, який здатний призупинити відтворення і поглиблення нерівності, а саме стає спрямованістю на позитивні соціальні зміни в країні.

Розглянуто особливості впровадження у практичній діяльності публічних службовців основи ґендерної рівності на чотирьох рівнях: індивідуальному, міжособистісному, рівні громади й рівні соціуму.

Проаналізовано комплексне розуміння поняття «ґендерна компетентність» вивчено наукові погляди дослідників, щодо ознак та особливостей трактування цього терміну. Виділено основні його ознаки, які впливають на підвищення якості надання публічних послуг населенню, серед яких: визнання ґендерної рівності як цілі організації, так і власної провідної діяльності; прийняття особистої відповідальності за впровадження ґендерного підходу у професійну діяльність; здатність упроваджувати ґендерну проблематику за допомогою відповідних методів та інструментів, а також виявляти, отримувати і використовувати в роботі необхідні дані з розбивкою за ознакою статі; здатність правильно класифікувати та інтерпретувати факти та дані з розбивкою за ознакою статі.

Ключові слова: ґендерна рівність, ґендерна компетентність, публічні службовці, публічні послуги, ґендерно чутливі послуги.

The article defines the specifics of the formation of gender competence of public servants in the process of providing public services. The necessity of researching gender equality for the observance of basic human rights and for the purpose of achieving peace and sustainable development of a prosperous country is substantiated. Evaluating the level of development of gender equality in our country, despite the existence of special legislation designed to ensure equal opportunities for men and women, and the adoption of a number of normative legal acts on the implementation of obligations in the context of European integration, the level of gender inequality remains relatively high. This is confirmed by relevant gender indicators and the results of leading sociological studies. Examining the global indicators of the gender equality index, an exaggerated indicator of inequality in the opportunities for achievement between men and women was revealed.

Analyzing the research of scientists cited in the article regarding the diagnosis of indicators of gender equality, emphasis is placed on taking into account the cultural and social context of the country's population during the measurement and in the further making of proposals. The assumption was made and confirmed during the research that the introduction of gender-sensitive public services and the improvement of gender competence of public servants is a mechanism capable of stopping the reproduction and deepening of inequality, namely, it becomes a focus on positive social changes in the country.

The peculiarities of the implementation of the basis of gender equality in the practical activities of public servants at four levels: individual, interpersonal, community and society are considered.

The comprehensive understanding of the concept of "gender competence" was analyzed, the scientific views of researchers regarding the signs and peculiarities of the interpretation of this term were studied. Its main features are highlighted, which affect the improvement of the quality of public services to the population, including: recognition of gender equality as both the goal of the organization and its own leading activity; taking personal responsibility for implementing a gender approach in professional activity; the ability to implement gender issues using appropriate methods and tools, as well as to identify, obtain and use the necessary data broken down by gender; the ability to correctly classify and interpret facts and data broken down by gender.

Key words: gender equality, gender competence, public employee, public services, gender sensitive services.

УДК 364.07:061
DOI <https://doi.org/10.32843/ma2663-5240-2022.30.17>

Клименко А. С.
доцент кафедри місцевого самоврядування та розвитку територій Навчально-науковий інститут публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»

Постановка проблеми в загальному вигляді. Дотримання гендерної рівності визнається одним із основних прав людини та необхідною умовою для досягнення миру, процвітання і сталого розвитку суспільства. Припинення всіх форм дискримінації відносно жінок, розширення їхніх прав і можливостей посідають ключові питання Організації Об'єднаних Націй (ООН) як завдання, виконання яких сприятиме економічному зростанню і справлятиме суттєвий позитивний вплив у всіх сферах [3].

В нашій країні, попри наявність спеціального нормативно-правового забезпечення, яке покликане забезпечити рівні можливості серед чоловіків та жінок, та ухвалення низки нормативно-правових актів щодо впровадження зобов'язань у контексті європейської інтеграції, рівень гендерної нерівності залишається відносно високим. Це підтверджують відповідні гендерні показники та результати провідних соціологічних досліджень. Так, у 2019 р. за індексом гендерної нерівності (Gender Inequality Index) Україна посіла 60-те місце зі 160 країн. Цей показник відбиває нерівність у можливостях досягнень між чоловіками у таких трьох вимірах: репродуктивне здоров'я, розширення прав і можливостей, нерівність на ринку праці [7].

За показниками індексу гендерного розриву (The Global Gender Gap Index), який використовує Світовий економічний форум, за такими вимірами як економічна участь, розширення прав і можливостей у політиці, рівень освіти, доступ до системи охорони здоров'я й тривалість життя Україна посіла 59 місце у рейтингу [7].

Посилаючись на дослідження науковців під час упровадження масштабних програм з подолання гендерної нерівності в усіх сферах життя, слід враховувати культурний та соціальний контекст. Таким чином, є припущення, що впровадження гендерно чутливих публічних послуг та підвищення гендерної компетентності публічних службовців стає механізмом, який здатний призупинити відтворення і поглиблення нерівності, а саме спрямованість на позитивні соціальні зміни в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтуванню важливості формування гендерної компетентності фахівців наділені владними повноваженнями присвячені праці українських науковців, які вивчали різні аспекти: гендерні особливості управлінсько-координаційного компонента культури професійного спілкування державних службовців – Улунова Г.Є., Ніколаєнко С.О. (2022), формування гендерної компетентності соці-

альних працівників – Семигіна Т.В., Ярошенко А.А. (2020), міжнародний досвід і роль гендерної освіти у підготовці соціальних працівників – Гончаренко О. (2020), Горішна Н.М. (2011), Токменко О.П. (2014), гендерна політика в системі державного управління – Воловод В.В. (2021), адаптація зарубіжних опитувальників для виявлення гендерних стереотипів – Боровцова М. С. та. Віняр Г.М. (2015).

Мета статті – дослідження формування гендерної компетентності публічних службовців під час надання публічних послуг населенню.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасні тенденції у сфері надання публічних послуг покликані протидіяти соціальній нерівності в суспільстві, зокрема гендерному дисбалансу. Проте, нерідко представники органів публічної влади не приділяють достатньої уваги особливостям сервісного підходу до надання публічних послуг населенню, приділяючи увагу основам гендерної компетентності. Відтак, публічні службовці повинні бути здатними в належний спосіб артикулювати гендерні проблеми й мати високий рівень гендерної компетентності, яка є необхідною умовою успішного впровадження гендерних питань і формується завдяки застосуванню гендерного підходу.

Доцільним є розглянути впровадження у практичній діяльності публічних службовців основи гендерної рівності на чотирьох рівнях: індивідуальному, міжособистісному, рівні громади й рівні соціуму (рис. 1.1).

Кожен рівень ставить перед публічним службовцем свої завдання, опрацювання яких сприяє розвитку їхньої гендерної компетентності.

Індивідуальний рівень передбачає врахування різної гендерної приналежності; переосмислення власних упереджень; розгляд гендерних проблем крізь призму інтерсекційності; визнання власних гендерних привілеїв; залучення й користування матеріалами, що відображають різні точки зору; перегляд фільмів і медіаконтенту, створеного людьми різної гендерної приналежності.

Міжособистісний рівень передбачає підвищення рівня знань із гендерних питань та їх популяризації серед населення; реагування на сексистські висловлювання та намагання припинити їх; усвідомлене поважне ставлення до людей із різною гендерною приналежністю, зокрема надання публічних послуг з урахуванням гендерної компетентності; ведення діалогу із хлопчиками/чоловіками про гендерну нерівність; протидія гендерним стереотипам у вихованні дітей; сприяння справедливому розподілу домашніх обов'язків та пов'язаного з ними психоемоційного навантаження.



Рис. 1. Рівні впровадження гендерної рівності

На рівні громади забезпечення рівної заробітної плати; підтримка неурядових організацій, які активно допомагають жінкам і людям різної гендерної приналежності; розширення гендерно інклюзивного й дружнього простору; імплементація політики нульової толерантності до проявів сексизму, расизму, аблеїзму, гомофобії та булінгу/мобінгу; додаткова підтримка і фінансування організацій і брендів, заснованих або очолюваних жінками; заохочення впровадження гендерного підходу на роботі; сприяння посиленню голосів маргіналізованих груп; підвищення рівня знань співробітників із несвідомими упередженнями й навчання культурної чутливості.

На рівні соціуму підтримка жінок і політичних лідерів, які докладають зусиль для просування гендерної рівності; лобіювання гендерно чутливих законодавчих ініціатив; притягування засобів масової інформації до відповідальності за неналежне висвітлення гендерних питань; адвокатування культури належності й різноманіття [7].

Таким чином, гендерну компетентність є доцільним розвивати, набувати нових знань відносно її природи, проявів реалізації та враховувати при наданні публічних послуг населенню.

Відносно трактування поняття «гендерна компетентність» існує безліч наукових поглядів. Західні науковці у більшості випадках отожднюють зміст цього поняття з гендерною рівністю. Йдеться про навички, якості та поведінку, які дозволяють фахівцям ефективно інтегрувати гендерні питання у свою діяльність.

Слід розуміти, що компетентність передбачає набір теоретичних та практичних інструментів, які у процесі залучення гендерного складника при наданні публічних послуг спирається на переконання, що жодна організаційна дія не є гендерно нейтральною й у різний спосіб впливає на чоловіків і жінок.

Таким чином, існує думка, що гендерна рівність, містить в собі компетентності щодо прихильності, яка передбачає: «визнання гендерної рівності як цілі організації, так і власної роботи; прийняття особистої відповідальності

за впровадження гендерного підходу у професійній діяльності»; методичні навички, які вбачають «здатність упроваджувати гендерну проблематику за допомогою відповідних методів та інструментів, а також виявляти, отримувати і використовувати в роботі необхідні дані з розбивкою за ознакою статі»; спеціальні знання як показник теоретичного розуміння гендеру як соціальної конструкції, так і «поглиблене знання гендерних відносин як соціальних структур». Вони охоплюють знання емпіричних фактів про гендерні аспекти в галузі політики та діяльності організації, а також сучасні уявлення про гендерну компетентність «здатність правильно класифікувати та інтерпретувати факти та дані з розбивкою за ознакою статі» [2].

При наданні публічних послуг, фахівець, який здійснює владні повноваження, як представник держави, повинен володіти гендерною компетентністю включає розуміння гендеру як «соціальної категорії та категорії аналізу, здатність до рефлексії щодо власних гендерної ідентичності й ролі, знання про гендерну політику» [1].

Як публічний службовець, працівник органу державної влади, повинен бути компетентний в сфері гендерних відносин, виявляти ситуації гендерної нерівності й відповідно на них реагувати, не проявляти у своїй поведінці гендерно дискримінаційних практик та розв'язувати власні гендерні проблеми та конфлікти, коли вони виникають – все це підвищує якість надання публічних послуг через дотримання принципів гендерної компетентності.

Таким чином, існує чимало тлумачень відносно особливостей визначення «гендерна компетентність» дослідники солідарні в тому, що її формування і розвиток у представників органів влади надає послугам антидискримінаційної спрямованості, дозволяє впроваджувати гендерно чутливі послуги у практику та поширювати культуру гендерної рівності серед публічних службовців.

Висновки. Дослідивши питання гендерної рівності, як одного з основних прав людини та необхідною умовою досягнення миру, сталого

розвитку та процвітання країни, було проаналізовано особливості володіння ґендерною компетентністю серед надавачів публічних послуг. Визнано, що попри наявність спеціального законодавства, яке покликане забезпечити рівні можливості серед чоловіків та жінок в нашій країні, рівень ґендерної нерівності залишається відносно високим, що підтверджується провідними соціологічними дослідженнями. Встановлено, що впровадження ґендерно чутливих публічних послуг та підвищення ґендерної компетентності публічних службовців є механізмом, який здатний призупинити відтворення і поглиблення нерівності, а саме спрямованість на позитивні соціальні зміни в країні. Доведено, що у цілому є тенденція у сфері надання публічних послуг покликана на протидію соціальній нерівності в суспільстві, зокрема ґендерному дисбалансу. Проте, нерідко представники органів публічної влади не приділяють достатньої уваги особливостям сервісного підходу до надання публічних послуг населенню, не приділяючи увагу основам ґендерної компетентності. Саме тому, було досліджено впровадження у практичну діяльність публічних службовців ґендерної рівності на чотирьох рівнях: індивідуальному, міжособистісному, рівні громади й рівні соціуму, проаналізовано особливості кожного з цих рівнів.

З метою комплексного розуміння поняття «ґендерна компетентність» вивчено наукові погляди дослідників, щодо ознак та особливостей трактування цього терміну. Виділено основні

його ознаки, які впливають на підвищення якості надання публічних послуг населенню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Blickhäuser, A., & Von Bargen, H. What is gender competence? Fit for gender mainstreaming. 2007. URL: [http://www.fit-for-gender.org/toolbox/toolboxEN/Downloads/5.%20Materials/Engl_PDFsMaterials/5.1%20\(2\).pdf](http://www.fit-for-gender.org/toolbox/toolboxEN/Downloads/5.%20Materials/Engl_PDFsMaterials/5.1%20(2).pdf) (дата звернення: 15.08.2022)
2. European Institute for Gender Equality. Institutional transformation: Gender mainstreaming toolkit. EIGE. 2016. URL: <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0716094enn.pdf> (дата звернення: 18.08.2022)
3. UNESCO. A guide for gender equality in teacher education policy and practices. 2015. URL: <https://www.ungei.org/publication/guide-gender-equality-teacher-education-policy-and-practices> (дата звернення: 18.08.2022)
4. Гришак, С. М. ґендерна компетентність як необхідна складова портрету сучасного спеціаліста соціальної сфери. *Соціальна педагогіка: теорія та практика*. 2008. 1. 54–58. URL: <http://eKhSU1R.kspu.edu/handle/123456789/4744> (дата звернення: 21.08.2022).
5. Лєгеца Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 1.
6. Ярошенко А. Формування ґендерної компетентності соціальних працівників у контексті розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : дис. ... доктора філософії за спеціальністю 231 «Соціальна робота» (23 – «Соціальна робота») / Академія праці, соціальних відносин і туризму. Київ, 2021.
7. Ярошенко А., Семигіна Т. ґендерна компетентність у соціальній роботі: Як інвестувати феміністичні погляди у ґендерно трансформаційну практику : монографія. Даллас, США : Primedia e-Launch LLC, 2022. 215 с.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРОЦЕС СИСТЕМНОЇ ПЕРЕБУДОВИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

DECENTRALIZATION AS A PROCESS OF SYSTEMIC RESTRUCTURING OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

У статті розглянута реформа децентралізації як процес системної перебудови публічної влади, позитивні наслідки та труднощі і загрози, які виникають на шляху реструктуризації територіальної форми організації влади в Україні. Досліджено процеси реформування місцевого самоврядування, зокрема, надання органам влади на місцях більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами, посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку додаткових джерел їх фінансування, їх дії щодо розвитку інфраструктури, стимулювання бізнесу, зміцнення матеріальної та фінансової основи функціонування населених пунктів. Проаналізовано роль, значення та проблеми у процесах фінансової децентралізації, визначено об'єктивну необхідність надання урядам нижчих рівнів більших прав щодо визначення обсягів податкових та небюджетних надходжень, залучення інвестицій, у тому числі у вигляді міжнародної грантової допомоги у реалізації місцевих програм та проектів. Зауважено на необхідність владному істеблішменту вищого й місцевого рівнів враховувати в процесі проведення реформи децентралізації загрози та ризики, що неминуче виникають у цій складній системній перебудові всієї структури публічної влади в Україні. Виокремлено основні види ризиків, що уможливають отримання негативних наслідків від дії владних інституцій, зокрема, ризик втрати стабільності макроекономічного регулювання, просторового поширення корупційної складової, некомпетентність управлінського персоналу на місцях, загрози надмірної регіоналізації, що провокують відцентрові тенденції, одержавлення функцій органів самоврядування, нерівномірну ресурсну потужність об'єднаних територіальних громад тощо. Зроблено висновок, що процеси децентралізації ще не набули у повній мірі системного характеру і, не зважаючи на формальну завершеність цієї реформи, потребують подальшого удосконалення на основі ґрунтовних наукових досліджень. У більшій мірі це стосується гармонізації відносин владних структур усіх рівнів, чіткого інституційного визначення їх прав та функцій, ресурсно-фінансового забезпечення територіальних органів самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, реформа децентралізації в Україні,

територіальна організація влади, фінансова децентралізація.

The article discusses the decentralization reform as a process of systematic restructuring of public authorities, positive consequences and difficulties and threats that arise on the way to restructuring the territorial form of government organization in Ukraine. The processes of reforming local self-government, in particular, providing local authorities with more rights at the disposal of available resources, strengthening their interest in increasing revenues to local budgets, searching for additional sources of their funding, their actions on infrastructure development, business stimulation, strengthening the material and financial basis for the functioning of settlements, have been studied. The role, significance and problems in the processes of financial decentralization have been analyzed, the objective need to provide lower-level governments with greater rights to determine the volume of tax and non-budget revenues, attract investment, including in the form of international grant assistance in the implementation of local programs and projects, has been analyzed. It is noted that the need for higher and local authorities to take into account the threats and risks that inevitably arise in this complex systemic restructuring of the entire structure of public power in Ukraine in the process of decentralization reform. The main types of risks that make it possible to obtain negative consequences from the actions of the authorities are highlighted, in particular, the risk of loss of stability of macroeconomic regulation, the spatial spread of the corruption component, the incompetence of management personnel on the ground, the threat of excessive regionalization, provoking centrifugal trends, obtaining the functions of self-government bodies, uneven resource capacity of amalgamated hromadas, etc. It was concluded that the decentralization processes have not yet become fully systemic and, despite the formal completion of this reform, need further improvement on the basis of thorough scientific research. To a greater extent, this concerns the harmonization of relations between the authorities of all levels, a clear institutional definition of their rights and functions, and resource and financial support of territorial self-government bodies.

Key words: public authorities, decentralization, decentralization reform in Ukraine, territorial organization of power, financial decentralization.

УДК 35.071.6 (477)
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.18>

Корнієнко О. С.
аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-науковий інститут
публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процеси реформування системи організації територіального самоврядування, публічної влади та управління в Україні розпочалися з часів проголошення її незалежності. Проте їх реалізація відбувалася надто повільно, передусім через відсутність консенсусу серед політичного істеблішменту щодо визначення векторів розвитку держави, як

у внутрішньому, так і в зовнішньому аспекті. Зокрема, це позначилося і на питанні вибору підходів до варіантів адміністративно-територіального поділу країни та організації влади на місцях.

У 2014–2015 рр., коли розпочався курс на децентралізацію, на перший план було висунуто пошук й визначення оптимальної моделі місцевого самоврядування, реструктуризації

територіальної форми організації влади в Україні, а саме проведення системних змін шляхом децентралізації публічної влади та управління. При цьому успішність децентралізаційних процесів багато в чому залежить, на наш погляд, від ступеня його наукового обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання децентралізації і реформування місцевого самоврядування в Україні є предметом дослідження в роботах багатьох науковців, зокрема О. Бабич, О. Батанов, Т. Барановська, В. Борденюк, О. Васильєва, А. Гавриленко, В. Гладій, В. Гладій, Р. Демчик, П. Діхтієвський, Я. Журавель, Т. Забейворота, В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, П. Любченко, Р. Плющ, Г. Полосніченко, А. Самойленко, О. Скрипник, В. Тісногуз, А. Ткачук, С. Шевчук та інші.

Метою статті є визначення проблем, які виникли в процесі реформи децентралізації в Україні упродовж 2015–2021 рр., а також узагальнення і систематизація даних про здобутки та складності у її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації, яка фактично розпочалася у 2015 р., стала одним із досягнень української влади останніх років і початком якісно нової, демократичної системи місцевого (територіального) самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), формування префектур та старостинських округів. Вбачаємо, що перші позитивні результати децентралізаційної реформи проявилися впродовж перших років її реалізації. Головними та очікуваними здобутками стало розширення владних повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), децентралізація системи податків та зборів, певна свобода дій у міжбюджетних відносинах, поява інфраструктурних субвенцій з центру, відкриття можливостей для новостворених громад щодо прийняття міжнародної грантової підтримки місцевих проектів і програм.

Вагомим результатом реформи вважаємо надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами, у першу чергу, фінансовими. Разом з тим, відбулося посилення зацікавленості ОМС у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, знаходження додаткових, у тому числі небюджетних джерел їх наповнення.

Одночасно стали проявлятися складнощі й суперечності. Мова йде про недостатню поінформованість громадян щодо змісту як реформи місцевого самоврядування, так

і процесу фінансової (бюджетної) децентралізації. Суттєву негативну роль також відіграло прагнення певної частини чиновного та політичного істеблішменту на регіональному чи місцевому рівнях зберегти свій вплив, доступ до ресурсів та здатність до владних вказівок та розпоряджень. Однією із ключових проблем, що виникла із початку здійснення реформи, було забезпечення економічної і, насамперед, фінансової спроможності новостворених територіальних громад [1].

Реформа децентралізації в країні здійснювалася одночасно із проведенням секторальних реформ (медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики), і в процесі їх реалізації певні аспекти цих перетворень виявилися неузгодженими. До того ж, спостерігалася недостатня координація між інституціями на загальнодержавному рівні. Так, Міністерство розвитку громад та територій було визначено провідним органом влади, відповідальним за результати децентралізації, проте його дії не були узгоджені з галузевими реформами, які розроблялися та впроваджувалися на регіональному рівні іншими міністерствами [2, с. 17]. Складною і не зовсім очікуваною проблемою для новостворених ОТГ виявилася нестача висококваліфікованих спеціалістів та управлінців. Низька якість кадрового складу особливо проявила себе під час формування старостинських округів, коли до посади старости були висунуті об'єктивно високі кваліфікаційні вимоги. Також далася взнаки невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [3].

Найчастіше територіальні громади використовували фінансові ресурси для реалізації проектів із високою репрезентативністю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів), що мали на меті підвищити рейтинг голови громади задля виграшу у наступних виборчих перегонах. Поряд з цим було небажання працювати на залучення зовнішніх інвестицій для розвитку інфраструктури чи стимулювання бізнесу і, таким чином, «брати на себе додаткову відповідальність з невідомим соціальним ефектом» (за [2, с. 17–18]). Деякі ОТГ не вкладали отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігали їх на депозитних рахунках (за даними Мінрегіонбуду, у 2018 р. на банківських депозитах перебувало 0,5 млрд грн коштів бюджетів ОТГ) [4]. Як зазначають дослідники, нездатність освоєння коштів обумовлена процедурами приєднання нових громад, законодавчою неврегульованістю реформаційних процесів, а також відсутністю довгострокових планів щодо об'єднання

і фінансового регулювання, наявністю протидії зацікавлених сторін [5, с. 219].

Тим не менш можна говорити, що в цілому заходи в рамках реалізації реформи децентралізації публічної влади та управління в Україні були побудовані з акцентами на п'ять основних характеристик децентралізації, притаманних європейським країнам (рис. 1).

Активні системні зрушення в структурі публічної влади об'єктивно актуалізують питання безпечного розвитку країни в усіх сферах суспільного життя. Тому важливим стає врахування можливих ризиків та підтримання безпечного стану економічної системи. Адже неминуче виникають різного роду складнощі й проблеми, які потребують пошуку причин їх появи та надання науково обґрунтованих пропозицій щодо їх розв'язання. Переважна більшість із цих проблем має не лише теоретичний, концептуальний, а й практичний, управлінський характер і є наслідком недостатньої наукової розробленості системних засад реформування територіальної організації влади в Україні. Тому є зрозумілою певна непослідовність, суперечливість, незавершеність дій владних структур усіх рівнів, що знаходять свій прояв у ході реалізації реформи децентралізації.

Це можуть бути загрози, що «ідентифікується в бюджетній, податковій, митній, грошово-кредитній або інвестиційній сфері, вплив якої призводить до тінізації економіки та послаблення економічної безпеки держави» [7]; ризики політичної деструкції [8], які повною мірою проявилися на завершальному етапі формування ОТГ та утворення нових районів.

Об'єктивно реорганізація регіонального рівня адміністративно-територіального устрою країни потребувала від центральної влади більш виважених та системних кроків, оскільки територіальна регіоналізація уможливує появу відцентрових тенденцій і втрату керованості країною. Подібні загрози пов'язані з непередбачуваними наслідками не лише для системи публічної влади, але й для самої форми державного устрою України, та державності країни взагалі.

Одним з можливих заходів щодо пом'якшення або ж взагалі «зняття» можливих ризиків такого рівня може стати врахування географічного принципу у процесі реформування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. З цією метою науковцями запропоновано утворити так звані мегарегіони (Західний, Північний, Східний, Південний та Центральний), унаслідок чого існуючі на поточний момент регіональні центри об'єктивно утратять свій актуальний статус, залишившись адміністративними центрами районів. Є й інший варіант – згрупувати наявні регіони без порушення їхнього існуючого статусу в одинадцять територіальних утворень у вигляді певних земель за їхніми історичними та соціокультурними ознаками, що сприятиме їх міжрегіональній згуртованості та національній єдності [8].

Практичний аспект децентралізації визначався також явищами концентрації та централізації. Це виявляється, з одного боку, в укрупненні територіальних громад, з іншого – втрат, внаслідок об'єднання громад, владних повноважень сільськими, селищними, міськими радами

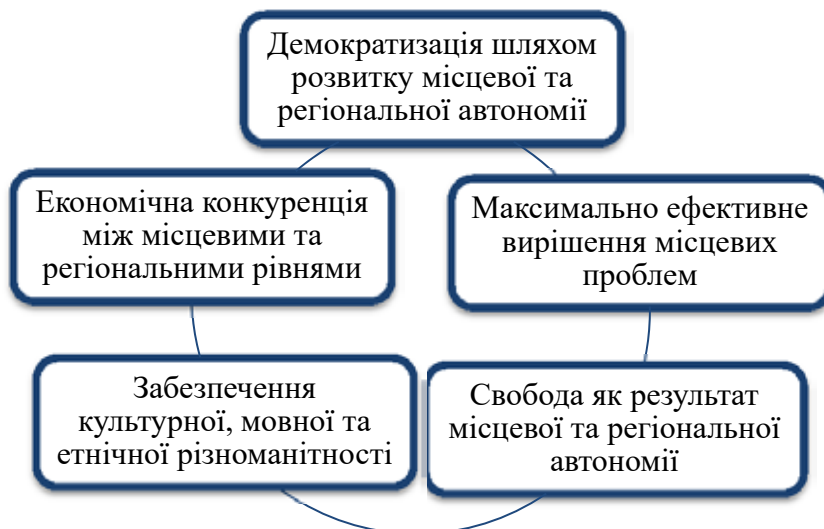


Рис. 1. Основні характеристики децентралізації в європейських країнах

Складено автором за матеріалами [6]

та їх зосередження в адміністративних центрах новостворених територіальних утворень. У процесі добровільного об'єднання територіальних громад деякі з адміністративних центрів районів набули статусу центрів ОТГ, але в шістьох з них центрами стали обласні центри, що створило певні переваги таким громадам. У такій ситуації виникає ризик нерівномірного ресурсного забезпечення і, відповідно, фінансових можливостей різних ОТГ, центрами яких, з одного боку, є великі міста, а з іншого – невеликі села та селища.

Процес децентралізації в Україні в цілому відбувався не у вертикальному напрямку (від центральних органів виконавчої влади до її регіональних та районних рівнів), а у горизонтальному (від органів державної влади до базових самоврядних одиниць). Унаслідок цього певні процеси в структурі публічної влади незбалансовані. Так, з'явилась тенденція, що новостворені ОТГ фактично перебирали на себе функції органів державної влади та ОМС районного рівня, що містить у собі небажаний ризик підміни самоврядних функцій управлінським впливом держави. Науковцями відзначено, що наявна модель децентралізації та деконцентрації публічної влади в Україні де-факто створює умови для входження місцевого самоврядування в структуру державного управління, що і обумовлює її тотальну залежність від держави [9, с. 13]. Децентралізаційні тенденції також провокують ризик послаблення здатності держави перерозподіляти доходи і багатство [10], адже закріплення за територіями певних доходів зменшує надходження до державного бюджету. Тобто виникають загрози незбалансованості місцевих бюджетів, що сприяє посиленню відмінностей між бідними регіонами і більш фінансово забезпеченими.

Безумовно, здобутком реформи є перенесення центру відповідальності за соціально-економічний розвиток території від органів державної влади до ОТГ, сприяє розвитку партисипативної демократії, розширенню участі громадян в управлінні розвитком місця проживання. Один з викликів є похідним від земельної реформи в частині перетворення сільськогосподарських земель на предмет їх купівлі-продажу, що може позбавити ОТГ значних фінансових надходжень. Інший обумовлений невизначеністю перспектив розвитку невеликих сіл, можливістю їх знелюднення внаслідок відірваності від центрів надання адміністративних та інших публічних послуг. Вже зрозуміло, що не зможуть бути успішними ОТГ, які сподіваються виключно на державну підтримку і не здійснюють необ-

хідних дій щодо формування належної інфраструктури, не переймаються питаннями створення нових робочих міст та розвитку підприємництва на сільських територіях.

В Україні в процесі реалізації реформи децентралізації об'єктивно склалися суттєві диспропорції у розмірах ОТГ та новостворених районів за їх площею та кількістю населення. Поряд з цим, крім значних економічних та демографічних диспропорцій між територіальними одиницями, існують і соціально-просторові диспропорції, зумовлені неоднаковим ресурсним потенціалом адміністративно-територіальних одиниць. Частково це було обумовлено тим, що впроваджувалися науково необґрунтовані заходи, відбувалось зловживання методами адміністративного втручання у процеси децентралізації тощо. Одним з наслідків цього стало певне ігнорування функції перерозподілу, яку мають виконувати органи територіального управління вищого рівня щодо нижчих. Зокрема, йдеться про можливість перерозподілу коштів і підтримки фінансово неспроможних ОТГ.

За концепцією реформи децентралізації номінально громади здатні ефективніше задовольняти специфічні потреби місцевих жителів. Проте на практиці існують певні регіональні відмінності, які зумовлені передусім різним рівнем соціально-економічного розвитку окремих ОТГ. Однією з важливих проблем децентралізації є втрата економічного ефекту від масштабу [10]. Йдеться про добре відоме й досліджене явище, коли за збільшення розмірів організації і кількості продукції, що випускається, витрати на одиницю продукції зменшуються. Така втрата ефекту проявляється, коли передача публічних послуг під управління і відповідальність місцевої влади створює додаткові витрати як для їх надавачів, так і для отримувачів, що пов'язано з відмінностями у їх наданні у різних територіальних утвореннях.

Щодо фінансової децентралізації, то вона є оцінкою адекватності адміністративно-територіального устрою держави [11, с. 129]; є поняттям, яке охоплює усю систему фінансової взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування [12]. Її системне підґрунтя формується виходячи із податкової децентралізації, що передбачає розширення й зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування щодо незалежного прийняття рішень і виконання делегованих державною владою повноважень формування територіальних бюджетів завдяки надходженням податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Методами є податкова деволуція (передача податкових повноважень органам місцевого

та регіонального самоврядування) та податкова децентрація, за якої «центральный уряд лише передає частину загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів до територіальних бюджетів у вигляді закріплених та регулюючих доходів» [13, с. 145]. Децентралізація бюджетних процесів охоплює сукупність заходів, спрямованих на розподіл доходів і видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи, а також можливість формувати, затверджувати й виконувати бюджети, забезпечувати звітність і контроль. Фінансова децентралізація є більш широким поняттям, що включає в себе всю сукупність відносин щодо передачі фінансових ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування [12]. Окрім бюджетної децентралізації в неї входить також залучення місцевою владою позабюджетних коштів та недержавних фінансів як ресурсів соціально-економічного розвитку регіону. Власне, децентралізація й дозволила ОМС залучати додаткові фінансові ресурси, зокрема, із позабюджетних фондів, з Державного фонду розвитку, кошти міжнародних організацій під грантові програми чи проекти, а також отримувати добровільні внески громадян, кошти суб'єктів господарювання, що дає змогу забезпечити фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні власних самоврядних функцій та задоволення потреб місцевого населення.

Одним з ймовірних наслідків фінансової децентралізації є послаблення регулюючої ролі фіскальної політики держави, в результаті чого виникає ризик макроекономічної нестабільності. У процесі фіскальної децентралізації реформи мають обов'язково супроводжуватися посиленням контролю й відповідальності місцевого самоврядування [10].

З важливих проблем, загроз та складнощів децентралізації вбачаємо ситуацію з тіньовою економікою, оскільки створюється ризик просторового розширення корупційних схем на базовий рівень адміністративно-територіальних одиниць, чому також можуть сприяти тіньові операції із земельними ресурсами. Із метою підвищення ефективності діяльності держави щодо забезпечення економічної безпеки країни 28 січня 2021 р. було прийнято Закон України «Про бюро економічної безпеки України», серед основних завдань якого зокрема визначено [7]: виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних; оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення; надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів із питань

усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки. Цей процес об'єктивно супроводжується труднощами та ризиками, які мають враховувати усі його актори, як вищі ешелони влади, так і органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання та громадяни країни заради забезпечення успішного соціально-економічного розвитку держави.

Висновки. Реформа децентралізації в Україні є фактично завершеною, свідченням чому є проведення у 2020–2021 р. виборів до усіх рад ОТГ та старостинських округів, законодавче оформлення нового адміністративно-територіального устрою на субрегіональному та локальному рівнях.

У результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що децентралізація публічної влади в Україні є системним процесом реструктуризації територіальної організації влади та управління, що має позитивну мету демократизації суспільства та підвищення ефективності забезпечення населення суспільними товарами та послугами.

В умовах децентралізації публічної влади та управління, збереження безпечного соціально-економічного та політичного розвитку є важливою національною метою, що дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і здатність задовольняти зростаючі суспільні потреби особи, сім'ї, суспільства, держави. В процесі децентралізації публічної влади у різних сферах суспільного життя виникають труднощі, загрози та ризики, які з'являються внаслідок недосконалого наукового обґрунтування або практичної реалізації процесів реформування територіальної організації влади. Тому подолання наслідків прояву існуючих загроз безпечному соціально-економічному та політичному розвитку України в умовах розширення владних повноважень самоврядних інститутів є важливим завданням як центральної, так і місцевої влади.

Визначено, що за період проведення децентралізації нормативно-правова база реформи зазнала суттєвих змін, передусім тих, що стали підставою для трансформації фінансових відносин у країні та її регіонах. Внаслідок цього протягом останніх років спостерігається посилення рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів, обумовлене змінами до бюджетного та податкового законодавства, які стимулювали органи місцевої влади до розширення власної дохідної бази. Водночас слід зазначити, що в Україні процеси фінансової децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але ще не мають системної завершеності.

Перспективи подальших досліджень розглянутої теми полягають насамперед у з'ясуванні позицій політичних акторів різних рівнів у нових умовах; вивченні трансформації системи взаємодії між керівництвом ОТГ та районною, обласною і центральною владою, а також бізнес-структурами. Потребують поглибленого розгляду зміни форм і цілей діяльності політичних партій на локальному рівні, особливостей їх участі у роботі рад ОТГ та виборчих кампаніях. Наукового аналізу потребують проблеми, пов'язані з відсутністю законодавчого оформлення та реального розподілу повноважень між радами ОТГ і структурами влади на районному рівні, розуміння чинників та факторів, що впливали на гальмування реформи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%B-F#Text>
2. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf
3. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Julio8/01.htm>
4. Голуб А. Подолати владу у владі. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/225224>
5. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні* : збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.
6. Пігуль Н., Люта О. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Гроші, фінанси і кредит*. 2016. Вип. 9. С. 684–686.
7. Про бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січня 2021 р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
8. Павлов О. І., Кушнір О. І. Ризики безпечного соціально-економічного та політичного розвитку України в умовах децентралізації публічної влади та управління. *Причорноморські економічні студії*. 2021. Вип. 66. С. 39–45.
9. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації. *Міждисциплінарні гуманітарні студії. Серія : Правничі науки*. 2014. Вип. 1. С. 5–13.
10. Бризіцький М. Ризики децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11589>
11. Бориславська О., Заверуха І., Школик А. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.
12. Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. *Регіональна економіка*. 2019. № 4. С. 113–119.
13. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень* : зб. наук. праць. 2012. Вип. 3(2). С. 144–150.

ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

THE BASICS OF EU REGIONAL POLICY: OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

У статті проведено аналіз законодавчих актів, поточного стану Регіональної політики ЄС та можливостей її реалізації в Україні. Також, в рамках статті, визначено особливості реалізації регіональної політики ЄС в кожній із країн учасниць ЄС та співвідношення об'ємів фінансування між країнами та загального бюджету ЄС, що спрямований на заходи з реалізації регіональної політики ЄС. Стаття розпочинається з аналізу визначення поняття «регіональної політики» в рамках законодавства України. Визначено основні фонди через які здійснюється регіональна політика ЄС та мета таких заходів в рамках всього Європейського Союзу та кожної з країн членів ЄС. Проаналізовано кожен етап розроблення, визначення, затвердження та фінансування заходів регіональної політики на рівні ЄС. Фінансування проектів у рамках регіональної політики ЄС здійснюється через так звані операційні програми (operational programmes) будь-якого регіону, що розробляються кожною субнаціональною одиницею, регіональної політики ЄС, що потрапляє під ту або іншу мету, й затверджуються Європейською Комісією. Політиці регіонального розвитку ЄС приділяється значна увага та спрямовується значна частина фінансування з бюджету ЄС, що пов'язано з бажанням Союзу зменшити нерівність між різними регіонами країн членів ЄС та наблизити більш відсталі регіони до більш розвинутих. Політика регіонального розвитку ЄС пов'язана з бажанням Союзу розвивати всі регіони в соціальній та економічній сферах. Кожна з держав членів ЄС також спрямовують власні кошти на реалізацію заходів у сфері регіональної політики на їх власних територіях, в рамках прийнятих програм, законів, тощо. Тобто, держава також виділяє фінансові кошти для власного регіонального розвитку. Однак, кожна держава-член Союзу, реалізує власну політику регіонального розвитку на своїй території та надає органам місцевого самоврядування можливості для розвитку.

Ключові слова: Регіональна політика, Європейський Союз, комунальна власність, місцеве самоврядування, регіональний розвиток.

This article analyzes legislative acts, the current state of EU regional policy and possibilities for its implementation in Ukraine. The article also identifies the peculiarities of implementation of the EU regional policy in each of the EU member countries and the balance of the volumes of financing between the countries and the total EU budget, which is focused on measures to implement the EU regional policy. The article begins with an analysis of the definition of the notion of "regional policy" within the framework of Ukrainian legislation. It reveals the main funds through which the EU regional policy is implemented within the framework of the entire European Union and each of the EU member countries. Each stage of the development, identification, approval and financing of measures of the regional policy at the EU level is analyzed. Financing of projects within the framework of the EU regional policy is implemented through the so-called operational programs of any region developed by each sub-national division of the EU regional policy which falls under one or another goal, and is approved by the European Commission. A significant attention is paid to the policy of regional development of the EU and a significant part of the EU budget is hidden due to the desire of the Union to reduce nervousness between different regions of the EU member countries and to bring more remote regions closer to more developed ones. The EU policy of regional development is linked to the desire of the Union to develop all regions in the social and economic spheres. Each of the EU member countries also allocate their own money for the implementation of measures in the sphere of regional policy on their own territories within the adopted programs, laws, etc. That is, the state also allocates financial resources for their own regional development. However, each member state of the Union implements its own policy of regional development on its territory and provides local self-government bodies with opportunities for development.

Key words: Regional Policy, European Union, communal property, local self-government, regional development.

УДК 352.332.1
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.30.19>

Лаврінець І. О.

аспірант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут
«Інститут державного управління»
Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна

Постановка проблеми. Розвиток європейського союзу супроводжується не стільки його розширенням, скільки розвитком країн членів ЄС. Відповідно, можна визначити, що розвиток країн членів передбачає не тільки розповсюдження, закріплення демократичних цінностей, розвитку економіки але і розвиток регіонів в кожній із країн членів ЄС, особливо, через їх соціально-економічний розвиток.

В той самий час, прагнення України до вступу в ЄС та отримання статусу кандидату на вступ, потребує відповідності державних інституцій, регіональної політики законодавчим та інституційним вимогам ЄС. Відповідно, подальша інтеграція передбачатиме значну роботу нашої

держави спільно з органами місцевого самоврядування, в частині розвитку регіонів.

Отже, існує потреба в науковому аналізі поняття регіон, регіональної політики ЄС, основ функціонування та забезпечення регіональної політики на території держав учасниць ЄС та можливості імплементації регіональної політики ЄС на території нашої держави. Особливо це важливо в частині реформи децентралізації та подальшого її розвитку чи закріплення, в рамках регіональної політики ЄС, яка знаходиться на стадії завершення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням певних аспектів у цій сфері займаються такі науковці, як М. Гало, Л. В. Алмаш,

Гоблик В.В, Маєв А., к В. Куйбіда, Ю. Макогон, І. Бураковський, М. Іжа, І. Студенников, Н. Мікула, Г. Хегеман, Д. Хюбнер, М. Перкманн, М. Кеннонта ін. Проте, відповідний напрямок потребує подальшого вивчення через необхідність ефективного використання комунальної власності в умовах завершення реформи децентралізації.

Мета статті. Метою статті є науковий аналіз регіональної політики ЄС та визначення можливості шляхів імплементації регіональної політики ЄС в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для розуміння регіональної політики Європейського союзу, з самого початку, варто проаналізувати визначення поняття регіональної політики.

В Україні, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» регіональна політика визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1, с. 1]. Загальновизнаним об'єктом регіональної політики вважаються різного роду нерівності, або нерівні умови розвитку регіонів, і, відповідно, різні рівні показників їх соціально-економічного розвитку (рівня зайнятості, доходів, ділової активності, екологічного стану тощо), що негативно впливає на загальний розвиток країни.

Відповідно, регіональна політика ЄС також спрямована на зменшення соціально-економічного рівня розвитку різних регіонів країн членів ЄС. Стаття 174 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU) передбачає, що з метою зміцнення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості Союз повинен прагнути до скорочення відмінностей між рівнями розвитку різних регіонів та відсталості найменш благополучних регіонів або островів, і особливу увагу слід приділяти сільським районам, порушеним промисловим переходом, та регіонам, які страждають від серйозних та постійних природних чи демографічних недоліків [2, с. 81]. Загальними цілями регіональної політики ЄС є соціальний та економічний розвиток регіонів ЄС.

Регіональна політика ЄС також називається політикою згуртування (cohesion policy), одна третя бюджету ЄС виділяється саме на розвиток регіональної політики, що становить 392 млрд Євро. Безпосереднім розпорядниками коштів є дві інституції: Європейський фонд регіонального розвитку та Європейський соціальний фонд.

Важливе практичне значення має розуміння етапів, точніше процедури та шляхів практичної реалізації регіональної політики:

1. Рішення про розмір бюджету структурних фондів і правил їх використання приймає Рада ЄС і Європейський Парламент на підставі пропозиції Європейської Комісії.

2. Комісія розробляє пропозицію після ретельних консультацій з державами-членами, спираючись на Стратегічні настанови Співтовариства щодо згуртування, що є опорою регіональної політики, яка надає їй стратегічного виміру. Ці керівні вказівки гарантують, що держави-члени розроблятимуть свої плани відповідно до пріоритетів Союзу.

3. Кожна держава-член готує Рамки національних стратегічних компетенцій, узгоджені зі Стратегічними настановами, одночасно продовжуючи діалог з комісією. Правилами визначено, що після прийняття Стратегічних настанов держава-член має п'ять місяців на розробку та надсилання Комісії Рамок національних стратегічних компетенцій. Цей документ визначає обрану державою-членом стратегію і пропонує перелік практичних заходів, які вона сподівається здійснити.

4. Комісія ратифікує певні частини Рамок національних стратегічних компетенцій, що вимагають рішення, а також кожен робочу програму. Робочі програми містять пріоритети держави-члена (і/або регіонів), а також шлях, яким буде здійснюватися планування [3, с. 63].

ЄС використовує наступні фінансові механізми фінансування заходів з регіональної політики: Основні дотації, субсидування відсоткових ставок, інвестиційний грант, транспортні пільги, податкові пільги, пільги пов'язані з використанням робочої сили. Варто зазначити, що окремий регіон може отримувати як всі наявні механізми або окремі з них, в залежності від потреб в фінансуванні та особливостей регіону.

Для отримання коштів регіонам і державам необхідно підготувати обґрунтовані програми, а потім організувати конкурси, відібрати добре опрацьовані проекти заявки і лише тоді на їх реалізацію витратити кошти структурних фондів. Крім того, відповідно до принципу компліментарності необхідним є виділення співфінансування як з боку держав, так і регіонів і приватних отримувачів грантів.

Фінансування проектів у рамках регіональної політики ЄС здійснюється через так звані операційні програми (operational programmes) будь-якого регіону, що розробляються кожною субнаціональною одиницею, регіональної політики ЄС, що потрапляє під ту або іншу мету, й затверджуються Європейською

Комісією. В операційних програмах зазначаються основні стратегічні цілі розвитку регіону, які співвідносяться із загальними цілями стратегічного розвитку ЄС [3, с. 202].

Також, загальний бюджет на заходи з регіональної політики ЄС, розподіляється між країнами членами ЄС відповідно до потреб та поточних програм. Також, країни також передбачають видатки з власних бюджетів на регіональний розвиток. Так, наприклад Німеччина на програми регіонального розвитку з періоду за 2014–2020 роки мала 34 мільярди Євро з бюджету ЄС та 18 мільярдів з власного бюджету. [4, с. 1]. Для того, щоб подати проєкт регіонального розвитку на фінансування ЄС кожна країна, громада має підготувати проєкту заявку у відповідності до прийнятих Європейською комісією національних програм, які мають власні напрями, цілі та пріоритети.

Особливу увагу варто приділити співвідношенню регіональної політики ЄС та регіональною політикою кожної з держав членів ЄС та їх органів місцевого самоврядування. Концепція регіональної політики, яка ґрунтується на посиленні ролі територіальних, у тому числі й місцевих органів влади у системі державного управління соціально-економічним інноваційним розвитком країн – членів ЄС, передбачає активну участь місцевої влади у створенні науково-технічних парків, реалізації широкомасштабних проєктів, які не збігаються з кордонами. Регіональна політика ЄС не орієнтована на автоматичний перерозподіл коштів від регіонів-донорів регіонах-реципієнтам. Вона націлена на підтримку окремих проєктів, які мають свій внесок до регіонального розвитку, згуртування та поглиблення європейської інтеграції, а також на досягнення стратегічних пріоритетів. Як було згадано раніше – держави ЄС також виділяють власні кошти на реалізацію заходів регіональної політики на їх території, в рамках прийнятих програм. Тобто, держава також виділяє фінансові кошти для власного регіонального розвитку. Однак, кожна держава-член, реалізує власну політику регіонального розвитку на своїй території та надає органам місцевого самоврядування можливості для розвитку. Також, органи місцевого самоврядування, завдяки можливості фінансування проєктів в рамках регіональної політики ЄС можуть і мають залучати кошти для розвитку власних територій у частині соціально-економічного розвитку відповідної території.

Загалом, можна визначити що ЄС сформував проєктно-цільовий підхід у сфері регіональної політики. Варто зазначити, що поступове збільшення бюджету, що виді-

ляються ЄС на регіональну політику свідчить про важливість та пріоритетність здійснення заходів регіональної політики, так за період 2007–2013 бюджет регіональної політики складав близько 347 мільйонів Євро, в 2014–2020 – майже 352 мільйони, а бюджет на період 2021–2027 складає майже 392 мільйони Євро [4, с. 1].

Надалі, варто проаналізувати можливості реалізації інструментів, механізмів регіональної політики ЄС в Україні. Наразі, ми можемо констатувати, що адміністративно-територіальна реформа в Україні сформувала нові територіальні громади. Варто зазначити, що реформа децентралізації формувалася за подібними моделями та підходами, що проходили в інших країнах Європи. Однією з головних цілей реформи було формування самодостатніх громад, які будуть мати більше можливостей регіонального, економічного та соціального розвитку.

Варто відзначити, що Україна почала приділяти значну увагу регіональній політиці після 2014 року, про що може свідчити початок реформи децентралізації, прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» в 2015 році, утворення Ради соціального розвитку регіонів в вересня 2020 року, тощо. Однак, для ефективного регіонального розвитку потрібне фінансування, залучення інвестицій та розробка ефективних програм, проєктів регіонального розвитку. Обмеженість державного та місцевих бюджетів не дає змогу швидкими темпами розвиватися громадам, залучати нові інвестиції, в тому числі, має місце не завжди ефективне управління наявними ресурсами з боку місцевого самоврядування та пошкодження територій через військові дії. Відповідно, в таких умовах, наявність додаткових коштів є необхідною умовою для розвитку, саме кошти структурних фондів Регіонального розвитку ЄС можуть стати ефективним фінансовим інструментом для розвитку регіонів.

Однак, фінансування регіональної політики ЄС поширюється тільки на держави члени ЄС та в певній частині – країни, що мають статус кандидати на вступ до ЄС. В той самий час, для розвитку регіональної політики в Україні, можлива фінансова допомога з боку ЄС, в рамках політики Східного партнерства та спеціальних програм для країн, що мають статус кандидата на вступ до ЄС, але кошти що виділяються на політику східного партнерства становлять зовсім незначну частину бюджету ЄС і склали всього 600 мільйонів Євро для всіх країн учасниць Східного партнерства. Додатково зазначимо, що в рамках Східного партнерства співпраця у сфері регіональної політики є лише одним із багатьох напрямків співпраці.

Становлення та розвиток регіональної політики в Україні потребує ретельного вивчення механізмів наближення державної регіональної політики до відповідної політики в ЄС з визначенням інструментів поєднання окремих принципів і адміністративних стандартів досконалого управління в європейських країнах з традиційними національними принципами регіонального врядування й особливостями політико-адміністративних і соціально-економічних перетворень в Україні [5; 6].

За умови вступу України до ЄС, можна припустити, що регіональна політика отримала нові фінансові інструменти для розвитку територій України. Значна територія нашої держави складається з багатьох територіальних громад, які за статистичними показниками ЄС можуть бути віднесені до так званих «відсталіх» регіонів. Відповідно, можна припустити, що Україна могла б отримати значні фінансові ресурси від фонду регіонального розвитку та фонду соціального розвитку, для розвитку регіональної політики.

Проаналізувавши основи регіональної політики ЄС, територіальні громади можуть отримати нові фінансові можливості для власного розвитку. Однак, можливою проблемою для України може стати ситуація коли певна кількість територіальних громад, особливо сільських, селищних, за відсутності належних кваліфікованих кадрів, відсутності ідей та досвіду у формуванні та підготовці проектних заявок, можуть не отримати кошти структурних фондів для розвитку власних територій. В той самий час, саме невеликі громади потребують коштів для того, щоб стати дійсно самодостатніми та забезпечувати податкові надходження до бюджету для власного розвитку. Відповідно, ми можемо визначити можливі вирішення цієї проблеми через передбачення фінансування з боку держави програм навчання відповідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування, введення посади проектного менеджера в сільських, селищних та міських радах.

Формування, реалізація та розвиток регіональної політики неможливі без безпосередньої та активної участі територіальних громад, особливо в сфері розвитку та реалізації регіональної політики. Саме тому саме від громад, регіонів України мають надходити ідеї та ініціативи по формуванню Рамок національних стратегічних компетенцій, узгоджені зі Стратегічними настановами регіональної політики ЄС. Тобто роль державних органів має бути лише консолідуючою та посередницькою з функціями контролю за подальшою підготовкою та реалізацією заходів, проектів з регіональної політики. Одночасно держава також повинна брати активну участь у регіональній

політиці і навіть централізовано передбачати реалізацію певних ініціатив на окремо визначених територіях, що особливо потребують фінансування для соціально-економічного розвитку, але, знову таки, з урахуванням побажань та позицій відповідних територіальних громад.

Також, для ефективної реалізації регіональної політики ЄС на території України доцільним буде прийняття рішення про створення державної інституції, що буде уповноважена здійснювати державну комунікацію з територіальними громадами у частині збору інформації про наявні потреби, ініціативи у сфері регіональної політики та реалізацію проектів спільно з ЄС. Таким органом може бути Рада розвитку регіональної політики при Міністерстві розвитку громад та територій України.

Враховуючи бажання нашої держави до вступу в ЄС та готовність ЄС поглиблювати співпрацю з Україною, одним з головних напрямів активної співпраці має бути саме розвиток регіонів нашої держави та відбудови після війни з урахуванням позитивного досвіду у сфері регіональної політики ЄС. Відповідно, бюджет розвитку регіонів України спільно з ЄС може формуватися як за рахунок державного бюджету України та бюджету ЄС. Європейське законодавство надає широке коло повноважень інституції ЄС, у тому числі, в частині співпраці з державами, що не входять до членів ЄС, держави, які мають статус кандидата на вступ до ЄС. Відповідно, в рамках розвитку регіональної політики України спільно з ЄС може бути підписана угода про співпрацю на період 5–7 років. Перші два-три роки співвідношенню фінансування з боку ЄС може бути більшим за фінансування безпосередньо Україною. Потім, з відновленням та розвитком економіки, подальші роки фінансування нашої держави заходів регіональної політики, буде перевищувати фінансування з бюджету ЄС.

Також, в такому випадку, громади будуть безпосередньо брати участь не тільки у виконанні заходів у сфері регіональної політики, а будуть активним суб'єктом формування таких заходів на місцях.

Висновки. Регіональна політика ЄС є важливим інструментом розвитку регіонів держав-членів, особливо тих, які потребують цього найбільше. Для України досвід ЄС у сфері регіонального розвитку має важливе значення для розвитку регіонів та економічного, соціального вирівнювання регіонів України та розвитку сільських місцевостей. Однак, враховуючи обмеженість державних та місцевих бюджетів для власного розвитку, Україна має шукати напрямки співпраці з інституціями ЄС з метою розвитку регіональної політики в нашій

державі. Одночасно, наша держава має сприяти розвитку спеціалістів на місцях, які будуть вміти складати проєктні заявки та формулювати ідеї для розвитку власних громад, регіонів, тощо. Варто зазначити, що навчання та підготовка фахівців має відбуватися на початкових етапах реалізації заходів з регіональної політики з боку нашої держави та подальшою співпрацею з ЄС. Також, безпосередньо для ЄС може бути перевагою регіональна співпраця з Україною, яка є однією з найбільших держав Європи за територією та подальшим можливим розширенням ЄС на Схід.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (ста-

ном на 25.08.2022). *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 90.

2. CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. *Official Journal of the European Union*. 26.10.2012. № с 326\50. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

3. Віктор Чужиков: Регіональна політика Європейського Союзу : підручник / за ред. Віктора Чужикова. К. : КНЕУ, 2016. 495 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/78513626.pdf> (дата звернення 20.08.2022)

4. Cohesion policy: overview by "goal" and other resources: *EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS*. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y> (дата звернення: 20.08.2022).

5. Грицьак І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. К. : Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.

ВПРОВАДЖЕННЯ РЕІНЖІНІРИНГУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ ЯК ШЛЯХ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

IMPLEMENTATION OF REENGINEERING OF ADMINISTRATIVE PROCESSES AS A WAY TO ENSURE THE INFRASTRUCTURAL CAPACITY OF COMMUNITIES

Визначено, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад. Оскільки інфраструктурна спроможність тісно пов'язана з економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку, то доцільно розглядати зазначений аспект у контексті концепції сталого розвитку. Проаналізовано сутність та специфіку реінжинірингу у публічному управлінні та адмініструванні, визначено, що мова про реінжиніринг саме адміністративних процесів. Також, оскільки мова йтиме про територіальні громади, то обґрунтовано, що конструктивна роль реінжинірингу саме у частині радикального переосмислення процедур та процесів, їх гранично раціональної та оптимальної організації.

Визначено, що спроможність територіальної громади відображає її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, а забезпечення спроможності територіальної громади на основі задіяння внутрішнього нереалізованого потенціалу надасть змогу комплексно оцінити здатність територіальної громади до забезпечення свого розвитку на довгострокову перспективу.

Підкреслено, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності, про це яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад. Задля розвитку інфраструктури територіальної громади необхідно є актуальна містобудівна документація, важливими новелами вітчизняного законодавства є розробка у цьому напрямі Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Звернено увагу на те, що враховуючи виклики війни, варто розуміти, що кошти, яких потребуватимуть громади для відновлення інфраструктури у повоєнний час є досить значними, а тому, гостро поставатиме два питання: концептуальний підхід до використання ресурсів та відновлення інфраструктури та джерела залучення коштів.

Ключові слова: спроможність, територіальна громада, інфраструктурна спроможність, сталий розвиток, реінжиніринг, реінжиніринг адміністративних процесів.

It was determined that the infrastructural development of the community is the core of its capacity, which is clearly evidenced by the list of criteria developed for monitoring the capacity of territorial communities. Since infrastructural capacity is closely related to economic, social and environmental components of development, it is appropriate to consider this aspect in the context of the concept of sustainable development. The essence and specifics of reengineering in public management and administration were analyzed, and it was determined that we are talking about the reengineering of administrative processes. Also, since we will be talking about territorial communities, it is justified that the constructive role of reengineering is precisely in the part of radical rethinking of procedures and processes, their extremely rational and optimal organization. It was determined that the capacity of the territorial community reflects its ability to accumulate and effectively use available financial resources, and ensuring the capacity of the territorial community based on the use of internal unrealized potential will make it possible to comprehensively assess the ability of the territorial community to ensure its long-term development.

It is emphasized that the infrastructural development of the community is the core of its capacity, this is clearly evidenced by the list of criteria developed for monitoring the capacity of territorial communities. In order to develop the infrastructure of the territorial community, up-to-date urban planning documentation is necessary, important amendments to the national legislation are the development of a Comprehensive Plan for the spatial development of the territory of the territorial community in this direction.

Attention was drawn to the fact that, taking into account the challenges of the war, it is worth understanding that the funds that the communities will need to restore the infrastructure in the post-war period are quite significant, and therefore, two questions will arise acutely: a conceptual approach to the use of resources and the restoration of infrastructure and sources of funding.

Key words: capacity, territorial community, infrastructural capacity, sustainable development, reengineering, reengineering of administrative processes.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.20>

Невеселий В. В.

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики Інститут публічної служби та управління Державного університету «Одеська політехніка»

Постановка проблеми. Після завершення процесу об'єднання територіальних громад гостро постало питання забезпечення їх спроможності, розбудова інтегрованої інфраструктури була питанням першої черги [1], відтак, інфраструктурна спроможність була винесена на перший план. Про те, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її

спроможності яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад, представлених на Порталі спроможності територіальних громад [7]. Так, на зазначеному Порталі наведено 15 показників, згрупованих за трьома блоками: демографія, інфраструктурний розвиток та фінансове забезпечення [7]. Враховуючи,

що війна на території країни нанесла велику шкоду інфраструктурі громад, зазначене питання не лише не втратило актуальності, а й набуло нового витку, адже зараз стоїть питання не лише розбудови, а й відновлення пошкодженого та відбудови зруйнованого.

В післявоєнний час, на наш погляд, ключовим концептом, що буде взятий на озброєння при осмисленні концептів розвитку територій буде концепт сталого розвитку. Оскільки інфраструктурна спроможність тісно пов'язана з економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку, то доцільно розглянути зазначений аспект у контексті концепції сталого розвитку. Саме тому надзвичайно актуальним видається питання забезпечення інфраструктурної спроможності як фактора сталого розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізуючи актуальні напрацювання у зазначеному ключі, варто зазначити, що питаннями дослідження спроможності територіальних громад присвячені праці низки вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких С. Давтян, В. Кравченко, С. Липовська, О. Лазор, С. Саханько, Я. Щепанський, окремим аспектам та складовим спроможності громад, а також ресурсному забезпеченню увагу приділяли Т. Безверхнюк, І. Вахович, С. Липовська, В. Поліщук, С. Сембер, Л. Тарангул, та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин проблеми. Попри ґрунтовну наукову розробленість теми, виклики сучасності актуалізують необхідність дослідження проблеми спроможності територіальних громад, а особливо інфраструктурної складової її забезпечення у контексті забезпечення сталого розвитку.

Мета статті: розглянути механізми впровадження реінжинірингу адміністративних процесів як шлях до забезпечення інфраструктурної спроможності громад.

Виклад основного матеріалу. Методикою формування спроможних громад [5], визначено, що під спроможною територіальною громадою слід розуміти «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці». Як бачимо із визначення, ключовим тут є питання надання

публічних послуг, що в свою чергу потребує як достатньої фінансової спроможності, так і оптимізації процесу надання цих послуг, та і функціонування усіх процесів у громаді в цілому.

Якою ж у цьому процесі є роль реінжинірингу? Термін «реінжиніринг», означає фундаментальне переосмислення і радикальне перепроектування процесів з метою досягнення істотного поліпшення якості функціонування організації [9]. Коли мова йде про процеси у системі публічного управління, то акценти зміщуються саме на адміністративні процеси, відтак у публічному управлінні найчастіше мова йде про реінжиніринг (тобто радикальне переосмислення) саме адміністративних процесів. Якщо ж об'єктом нашого дослідження будуть територіальні громади, то мова йтиме про адміністративні процеси, що протікають у органах місцевого самоврядування.

С. Давтян та С. Липовська, ведучи мову про реінжиніринг адміністративних процесів у місцевому самоврядуванні, визначили що у зазначеному контексті, реінжиніринг – це спосіб радикальних перетворень структури управління громадою шляхом застосування нових підходів до діяльності органів місцевого самоврядування, які створюють умови для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та задовольняють вимоги споживачів адміністративних послуг – жителів громади [2]. Хотілося б дещо доповнити зазначене визначення, оскільки, на наш погляд, мова йтиме не тільки і не стільки про структуру, як про процеси та процедури, оскільки за умови формування територіальної громади або ж її функціонування доцільним є раціональне проектування її структури, тоді як перепроєктування може бути тривалим, складним, а досить часто і безрезультатним процесом. Така ситуація обумовлена певного роду кадровим голодом, особливо, коли мова йде про не великі громади, окрім того часті кадрові перестановки також негативно позначаються на якості управління, чіткості поля відповідальності та результативності діяльності. Разом з тим низка науковців роблять акцент на тому, що конструктивна роль реінжинірингу саме у частині радикального переосмислення процедур та процесів, їх гранично раціональної та оптимальної організації.

Найпершим, про що згадують у контексті впровадження елементів реінжинірингу є впровадження сучасних технологій електронного врядування. Коли ми ведемо мову про спроможність територіальної громади, яка згідно з методикою, в першу чергу стосується надання публічних послуг, то тут велике

значення має реальна здатність організувати надання електронних послуг, хоча б адміністративних, а в умовах карантину (який маємо на часі), де-факто усіх послуг. Разом з тим, на рівні громад може бути низка значних проблем, як то відсутність якісного покриття мережі Інтернет, належного технічного забезпечення, брак досвідчених кадрів або ж кадрів з необхідними для провадження он-лайн роботи компетентностями, відсутність відпрацьованих алгоритмів та регламентів роботи у електронному просторі тощо.

Територіальні громади уже стали на шлях реінжинірингу адміністративних процесів через імплементацію елементів електронного врядування, а умови карантину змусили шукати способи форсування цього процесу. Водночас, перед громадами задля успішної реалізації наміченого курсу все ще стоїть значна кількість нагальних для вирішення питань, які потребують додаткових ресурсів.

Окрім елементів реінжинірингу при наданні послуг, на рівні територіальних громад доцільно вести мову про перспективи впровадження реінжинірингу у забезпечення громадської участі (так звана «Розумна взаємодія», нині є одним кращих практик реалізації реінжинірингу у зазначеній сфері), при регламентуванні діяльності органів місцевого самоврядування (наприклад, впровадження електронних адміністративних регламентів) тощо.

В умовах реформування місцевого самоврядування постає потреба нового погляду на визначення поняття «територіальна громада». На основі аналізу поглядів учених визначено основні ознаки територіальної громади, а саме: територіальну, соціально-психологічну, історично-культурну, політичну, економічну, природну, організаційно-функціональну.

В контексті реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації обов'язковою визначено таку ознаку територіальної громади як її спроможність, оскільки громада виступає суб'єктом забезпечення життєдіяльності мешканців й соціального та економічного розвитку території.

Ендогенний потенціал територіальної громади – це комплекс потенціалів; частина інтегрального потенціалу території, яка характеризується наявністю суспільних відносин, об'єктів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також імовірними можливостями їх використання, управління та організації з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Ендогенний потенціал являє собою комплекс взаємопов'язаних складових: виробничого, трудового, інноваційного,

інформаційного, підприємницького та фінансового потенціалів.

Спроможність територіальної громади відображає її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, виявлення та задіяння їх резервів для забезпечення реалізації поточних потреб, розвитку території та конкурентоспроможності громади у коротко- та довгостроковій перспективі [5].

Забезпечення спроможності територіальної громади на основі задіяння внутрішнього нереалізованого потенціалу надасть змогу комплексно оцінити здатність територіальної громади до забезпечення свого розвитку на довгострокову перспективу.

Забезпечення ефективного розвитку та реалізації ендогенного потенціалу територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування має ґрунтуватися на врахуванні досвіду європейських країн. Забезпечення спроможності територіальних громад в Україні має здійснюватися на засадах формування адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали умовам розвитку держави; передачі на місцевий рівень повноважень разом з передачею фінансових ресурсів; спрямованості органів місцевого самоврядування на забезпечення економічного розвитку території, залучення інвестиційних ресурсів та збереження і розвитку функціонуючих на території підприємницьких структур.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку для забезпечення спроможності територіальних громад на перше місце виходить проблема раціонального використання наявних ресурсів. Нереалізований ендогенний потенціал може стати базисом сталого розвитку громади у довгостроковій перспективі. У зазначеному ключі надзвичайно важливим стає питання пошуку інструментів для максимальної реалізації ендогенного потенціалу, що і буде вектором подальших наукових пошуків.

Відтак, зазначимо, що реінжиніринг адміністративних процесів є важливим фактором забезпечення спроможності територіальних громад, при цьому мова може йти як про організацію діяльності органів місцевого самоврядування, так і про надання публічних послуг, так і у частині розвитку інфраструктури та при реалізації основних форм партисипативної демократії на рівні громад.

Важливим аспектом забезпечення спроможності територіальних громад є її інфраструктурна складова. Після завершення об'єднання територіальних громад гостро постало питання забезпечення їх спроможності. Аналіз розвитку перших кроків їх функціонування

яскраво виділив необхідність акцентування уваги на розвитку інфраструктури, що є важливою складовою та підвалиною сталого розвитку територіальної громади. Разом з тим гостро постало питання розробки містобудівної документації, яка одночасно мала б стати і підвалиною розвитку інфраструктури і фактором підвищення інвестиційної привабливості та залучення додаткових ресурсів на територію громади. Відтак, питання актуалізації розробки містобудівної документації для забезпечення спроможності територіальних громад видається актуальним.

Інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності, про це яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад, представлених на Порталі спроможності територіальних громад [7]. Так, на зазначеному Порталі наведено 15 показників, згрупованих за трьома блоками: демографія, інфраструктурний розвиток та фінансове забезпечення. Як бачимо, розвиток інфраструктури є стрижневою проблемою спроможності.

Задля розвитку інфраструктури територіальної громади необхідною є актуальна містобудівна документація, важливими новелами вітчизняного законодавства є розробка у цьому напрямі Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Зупинимось дещо детальніше на тому, що ж таке комплексний план та які обов'язкові компоненти він повинен містити. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [1].

Щодо складу структури та особливостей, то [4]:

– Комплексний план міститиме просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проектні рішення, і розробляється у формі електронного документа.

– Строк дії комплексного плану не обмежується.

– Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.

– Комплексний план підлягає експертизі містобудівної документації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

– Комплексний план підлягає стратегічній екологічній оцінці.

– Комплексний план розглядається і затверджується сільською, селищною, міською радою протягом трьох місяців з дня його подання.

Окрім того варто розрізнити комплексний план та концепцію інтегрованого розвитку територіальної громади, оскільки концепція – це документ стратегічного планування, що не є містобудівною документацією [8].

Ключовими особливостями концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади є те, що вона:

– визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові, соціально-економічні пріоритети розвитку території;

– є вихідними даними для розробки містобудівної документації;

– відповідає державним та регіональним програмам та затверджується відповідними органами місцевого самоврядування;

– може розроблятися на замовлення ОМС з залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади.

Висновки. Таким чином, для забезпечення спроможності територіальної громади важливим є розвиток інфраструктури, для забезпечення якого надзвичайно актуальним та значущим є розробка містобудівної документації. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – є новим документом, який територіальні громади тільки починають розробляти, але його характер та специфіка інтегрують у собі одночасно містобудівну документацію та документацію із землеустрою.

Згідно Державної стратегії регіонального розвитку сталий розвиток – забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь [3]. Відповідно до усталених позицій концепт сталого розвитку включає економічний, соціальний та екологічний компонент. Коли ми ведемо мову про інфраструктурну спроможність як складову

сталого розвитку, то варто зазначити, що відповідно до кожного з окреслених компонентів інфраструктура має важливе значення. Так, відповідно до економічного компоненту розвинена інфраструктура є фактором інвестиційної привабливості, потенціалу до реального розміщення інвестицій, розміщення виробничих та економічних об'єктів тощо. У плані соціального компоненту – основою комфортної життєдіяльності мешканців громади, зручності та привабливості для громадян. У екологічному аспекті розвиток інфраструктури також передбачає свідоме використання наявних ресурсів та врахування необхідності дотримання екологічних протоколів.

Разом з тим, враховуючи виклики війни, варто розуміти, що кошти, яких потребуватимуть громади для відновлення інфраструктури у повоєнний час є досить значними, а тому, гостро поставатиме два питання: концептуальний підхід до використання ресурсів та відновлення інфраструктури та джерела залучення коштів.

Якщо мова про пошук джерел для залучення коштів, то зазначене питання, на наш погляд, повинно стосуватися загальнодержавного виміру як мінімум у частині відбудови зруйнованої інфраструктури. Друге ж питання – питання обрання шляху використання наявних ресурсів, тобто концептуального підходу до відновлення інфраструктури – це питання територіальної громади. Відповідно, обов'язковою для відбудови є критична інфраструктура територіальної громади. Конче важливо аби в основу відбудови територіальних громад було покладено концепт раціонального та повноцінного відновлення. Важливим є усвідомлення необхідності відходу від позиції тимчасового будівництва або часткового відновлення на користь повноцінної, хоча, можливо і поетапної відбудови.

Враховуючи зазначене, важливо усвідомлювати, що інфраструктурна спроможність нерозривно пов'язана зі сталим розвитком територіальних громад, фактично, вона є засадничою основою подальшого сталого розвитку.

Повоєнне відновлення нормального функціонування має розпочинатися саме з розбудови інфраструктури та забезпечення інфраструктурної спроможності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Брикайло Ю. Комплексний план просторового розвитку території, зміна цільового призначення та інші новели. *Dreamdim* : веб сайт. URL: <https://dreamdim.ua/ru/kompleksnyj-plan-prostorovogo-rozvytku-terytoriy/>
2. Давтян С., Липовська С. Використання інструментів реінжинірингу для оптимізації адміністративних процесів у територіальних громадах. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 23. С. 107–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_23_14 (дата звернення: 12.08.2022).
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/2027#Text> (дата звернення 12.08.2022).
4. Лесик О., Тодорова О. Просторове планування територій в Україні: державно-управлінський аспект. *Наукові перспективи*. 2021. Вип. 4(10) (квітень). С. 88–105.
5. Методика формування спроможних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.08.2022).
6. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель. Проект Закону прийнятий Верховною Радою (набрання чинності: 24.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 09.08.2022).
7. Портал спроможності територіальних громад. URL: https://www.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbd81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk (дата звернення: 10.08.2022).
8. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель. Проект Закону прийнятий Верховною Радою. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 12.08.2022).
9. Hammer, Michael, and James Champy. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, revised and updated. Collins, 2003. 623 p.

СЕКЦІЯ 4

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ НАУКОВОГО ПРОЦЕСУ У ДСНС УКРАЇНИ

ON THE FEATURES OF THE ORGANIZATION OF THE SCIENTIFIC PROCESS IN THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE

За результатами наукових досліджень визначено особливості організації наукового процесу у Державній службі України з надзвичайних ситуацій. Розглянуто роботу, присвячену питанню нормування праці персоналу в ІТ-галузі. Вказано, що важливим результатом цієї роботи, зокрема, стало узагальнення понять інноваційної діяльності, а також використання шкали Фібоначі для ранжування працездатності наукових робіт. Акцентовано увагу на тому, що для оцінки фактичних показників виконаних робіт доцільно використовувати критерії Граббса (оцінка результатів на однорідність), критерії Стьюдента та Кохрена (для порівняння результатів двох генеральних сукупностей). За результатами аналізу літературних джерел встановлено, що питання визначення особливостей роботи наукових колективів та нормування праці наукового персоналу у сфері цивільного захисту потребує подальших наукових досліджень. Для ефективного математичного оцінювання результатів слід використовувати генеральні сукупності, що містять щонайменше сім отриманих значень. У роботі було використано методи логічного узагальнення, порівняльного співставлення, методи математичної статистики, методи експертних оцінок та методи теорії управління персоналом. Актуальність цієї роботи зумовлена необхідністю розроблення та впровадження заходів для зменшення кількості пожеж та надзвичайних ситуацій у державі. Відмічено, що важливим чинником отримання конкурентно спроможних наукових результатів є науково-обґрунтоване формування державної політики щодо провадження наукової і науково-технічної діяльності. У системі ДСНС України важливим питанням є розроблення та впровадження управлінських рішень, що спрямовані на захист населення і території від пожеж та надзвичайних ситуацій в державі. У роботі визначено основні принципи, які слід використовувати при організації та виконанні наукових заходів. Зазначено основні документи, якими передбачено механізм провадження наукової діяльності в ДСНС України. Наведено не менше чотирнадцяти видів робіт, які віднесено до здійснення наукової та дослідницької роботи. На основі використання методу експертних оцінок визначено планові (орієнтовні) працевитрати на виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у системі ДСНС України.

Ключові слова: організація наукового процесу, працевитрати, наукові та науково-педагогічні працівники, методи експертних оцінок.

According to the results of scientific research, the peculiarities of the organization of the scientific process in the State emergency service of Ukraine are determined. The work devoted to the issue of rationing of labor in the IT industry is considered. It is stated that an important result of this work, in particular, was the generalization of the concepts of innovation, as well as the use of the Fibonacci scale to rank the complexity of scientific work. Emphasis is placed on the fact that to assess the actual performance of the work it is advisable to use the Grabbs criteria (evaluation of results for homogeneity), Student's and Cochren's criteria (to compare the results of two general populations). According to the results of the analysis of literature sources, it is established that the issue of determining the peculiarities of the work of scientific teams and standardization of the work of scientific staff in the field of civil protection requires further research. For an effective mathematical evaluation of the results, general populations containing at least seven values should be used. The methods of logical generalization, comparative comparison, methods of mathematical statistics, methods of expert evaluations and methods of personnel management theory were used in the work. The urgency of this work is due to the need to develop and implement measures to reduce the number of fires and emergencies in the country. It is noted that an important factor in obtaining competitive scientific results is a scientifically sound formation of state policy on scientific and scientific-technical activities. An important issue in the system of the SES of Ukraine is the development and implementation of management decisions aimed at protecting the population and territories from fires and emergencies in the country. The paper identifies the basic principles that should be used in the organization and implementation of scientific activities. The main documents stipulating the mechanism of conducting scientific activity in the SES of Ukraine are indicated. There are at least fourteen types of work that are related to the implementation of scientific and research work. Based on the use of the method of expert assessments, the planned (approximate) labor costs for research and development work in the system of the SES of Ukraine are determined.

Key words: organization of scientific process, labor costs, scientific and scientific-pedagogical workers, methods of expert assessments.

УДК 005; 007; 614.8
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.21>

Запольський Л. Л.

д. техн. наук,
старший науковий співробітник,
начальник науково-організаційного
відділу
Інститут державного управління
та наукових досліджень
з цивільного захисту

Бедратюк О. І.

завідувач сектору системи якості
Інститут державного управління
та наукових досліджень
з цивільного захисту

Бабенко Д. М.

молодший науковий співробітник
сектору системи якості
Інститут державного управління
та наукових досліджень
з цивільного захисту

Ільїна Н. Є.

науковий співробітник
науково-організаційного відділу
Інститут державного управління
та наукових досліджень
з цивільного захисту

Постановка проблеми. Рівень розвитку науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту громадян, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід’ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб [1].

Важливим чинником отримання конкурентно спроможних наукових результатів є науково-обґрунтоване формування державної політики щодо провадження наукової і науково-технічної діяльності. У системі ДСНС важливим питанням нині є розроблення та впровадження управлінських рішень, що спрямовані на захист населення і територій від пожеж та надзвичайних ситуацій в державі.

Актуальність цієї роботи зумовлена необхідністю розроблення та впровадження заходів для зменшення кількості пожеж та надзвичайних ситуацій у державі. Так, за останнє десятиліття в Україні щороку, в середньому, виникало понад 77,5 тис. пожеж, унаслідок яких гинуло 2,2 тис. людей та 1,5 тис. людей отримували травми. Матеріальні втрати від цих пожеж склали 4 млрд 244 тис. 528 гривень.

Одним із ефективних механізмів покращення цієї ситуації є комплексне проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у сфері цивільного захисту та впровадження їх результатів у практичну діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням досліджень щодо організації науко-

вої і науково-технічної діяльності присвячено ряд праць [2–5]. В них розглянуто та визначено особливості провадження наукової діяльності, що зокрема ґрунтуються на використанні методів математичної статистики. Частина робіт стосується обґрунтуванням планових показників роботи персоналу у різних галузях науки та техніки.

У роботі [6] запропоновано використання концепції процесного підходу, відповідно до якої процес управління науковою діяльністю визначається як взаємозв’язок основних функцій управління: планування, організація, програмно-системний підхід, мотивація на виконання, зворотний зв’язок (аналіз, моніторинг, контроль) та координація, які об’єднані процесами комунікації та вироблення заходів впливу (рис. 1).

У літературних джерелах пропонується використання використання різноманітних науково-обґрунтованих принципів організації наукового процесу. Серед них слід виділити такі: **інформованості про сутність проблеми** (процес дослідження буде сприйматися членами наукового колективу позитивно і навіть з ентузіазмом, якщо кожен член колективу буде поінформований про результати які можуть бути досягнуті при вирішенні наукової проблеми), **індивідуальної компенсації** (полягає в необхідності урахування особливостей членів наукового колективу, їх уподобань, особливостей характеру, менталітету, їх потреб та інтересів), **забезпечення права на індивідуальну творчість кожного його члена** (кожний має право на свою думку, свій підхід до розв’язання завдань, поставлених перед колективом. Це право доповнюється єдиною метою щодо розв’язання проблеми у визначений термін).

У роботі [7] розглянуто питання нормування праці персоналу в ІТ-галузі. Важливим резуль-



Рис. 1. Взаємозв’язок основних функцій управління науковою діяльністю

татом цієї роботи, зокрема, стало узагальнення понять інноваційної діяльності, а також використання шкали Фібоначі для ранжування працездатності наукових робіт. У роботі науково-обґрунтовано три рівні працездатності наукових робіт з використанням шкали Фабіначі – низький, середній та високий. У роботі наголошено, що відповідні зміни, згідно із законом Фібоначі, відбуваються на рівні 38,2% і 61,8%.

Європейськими та національними стандартами також пропонується використання методів математичної статистики для планування різноманітних процесів. У даному випадку для оцінки фактичних показників виконаних робіт доцільно використовувати критерії Граббса (оцінка результатів на однорідність), критерії Стюдента та Кохрена (для порівняння результатів двох генеральних сукупностей). Для ефективного математичного оцінювання результатів слід використовувати генеральні сукупності, що містять щонайменше сім отриманих значень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За результатами аналізу літературних джерел встановлено, що питання визначення особливостей роботи наукових колективів та нормування праці наукового персоналу у сфері цивільного захисту потребує подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті. Метою цієї роботи є наукове обґрунтування особливостей роботи наукового колективу у сфері цивільного захисту, а також визначення працевитрат на різні види наукових робіт.

Для досягнення поставленої мети сформовано такі задачі:

- провести аналіз підходів до організації роботи наукових колективів;
- оцінити ефективність функціонування системи наукових досліджень у сфері цивільного

захисту з урахуванням статистичних даних про пожежі та загибелі від них в державі;

- провести аналіз чинної законодавчої та нормативно-правової бази і науково обґрунтувати принципи щодо організації наукового процесу у сфері цивільного захисту;

- з використанням методу експертних оцінок науково обґрунтувати планові працевитрати для різних видів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

У роботі було використано методи логічного узагальнення, порівняльного співставлення, методи математичної статистики, методи експертних оцінок та методи теорії управління персоналом.

Виклад основного матеріалу. За останнє десятиріччя в Україні виконувалась понад 400 наукових досліджень у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки. Понад 80 відсотків зазначених робіт стосувались удосконаленню нормативно-правової бази у зазначеній сфері. Зазначені роботи спрямовано, перш за все, на захист населення і територій від пожеж та надзвичайних ситуацій. Відповідно до [8] суб'єктами наукових досліджень у системі ДСНС були заклади вищої освіти та наукові установи. Підґрунтям для проведення наукових досліджень є стан з пожежами та надзвичайними ситуаціями у державі, а також їх порівняння з відповідними даними у провідних європейських країнах.

Статистичні дані свідчать, що за останнє десятиліття в Україні щороку, в середньому, виникало понад 77,5 тис. пожеж, унаслідок яких гинуло 2,2 тис. людей та 1,5 тис. людей отримували травми. Матеріальні втрати від цих пожеж склали 4 млрд 244 тис. 528 гривень.

Динаміку кількості пожеж за роками, що виникли в Україні упродовж 2011–2021 років, наведено на рис. 2.

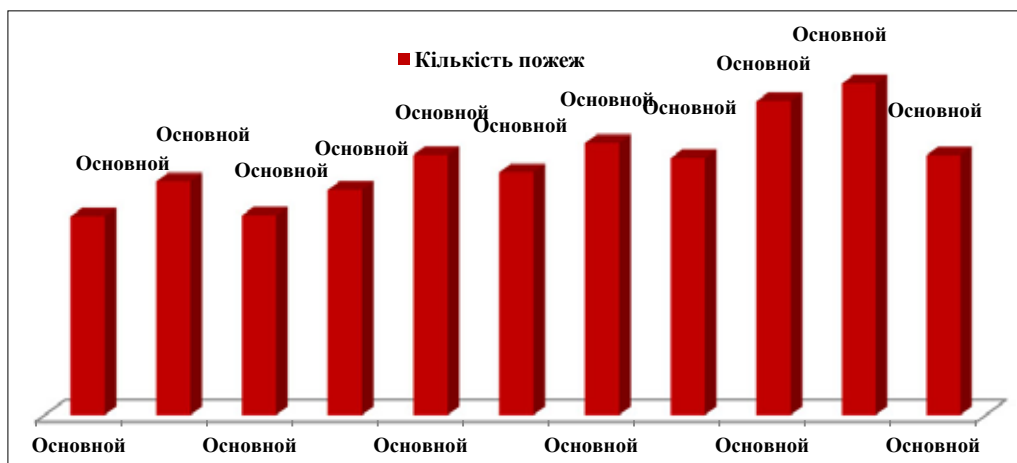


Рис. 2. Динаміка кількості пожеж за роками, що виникли упродовж 2012–2021 років

Значна кількість таких пожеж (приблизно 80%) виникала у житловому секторі (житлові будинки, гуртожитки, дачі, сараї, надвірні споруди тощо). Однією з причин виникнення таких пожеж є застосування в будівництві пожежонебезпечної будівельної та кабельної продукції, матеріалів з невідомими показниками пожежної небезпеки та конструкцій з невизначеною межею вогнестійкості.

Динаміка кількості загиблих унаслідок пожеж людей за 2011–2020 роки наведено на рис. 3.

Упродовж 2011–2021 років спостерігалась стала тенденція щодо збільшення кількості пожеж (виключно за рахунок пожеж на відкри-

тих територіях) та зменшення кількості загиблих людей внаслідок пожеж.

Разом з тим упродовж останніх десяти років, попри постійне скорочення (близько 3,9 млн) населення України і загальну тенденцію щодо зменшення кількості загиблих унаслідок пожеж людей, відносні показники кількості загиблих людей на 100 тис. населення (рис. 3) залишаються високими і перевищують такий же показник у провідних країнах світу в 2–10 разів (рис. 4).

На рисунку 4 наведено кількість загиблих людей у розрахунку на 100 тис. населення у деяких країнах світу у 2021 році.

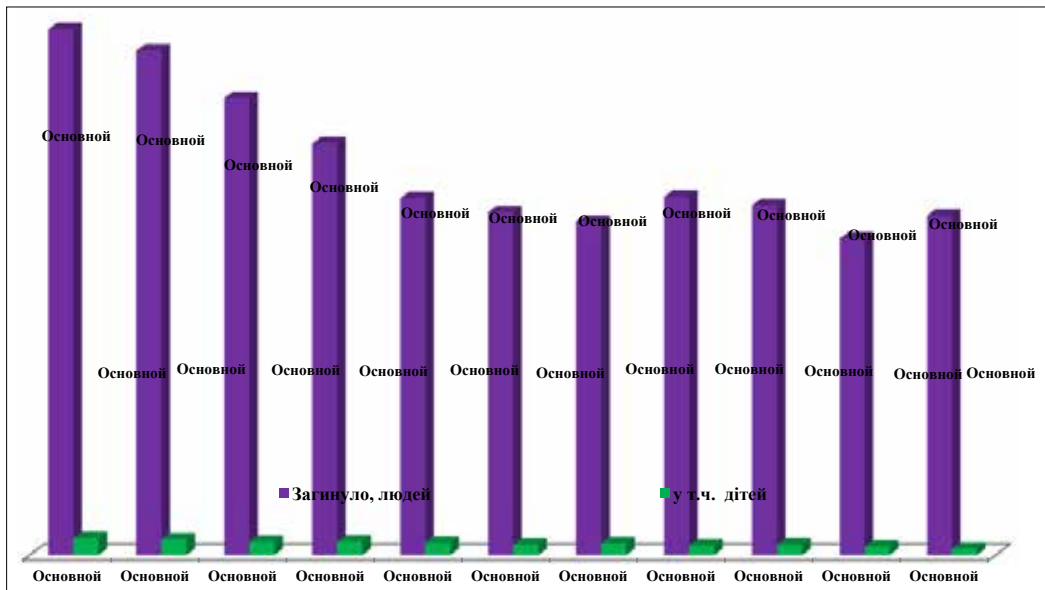


Рис. 3. Динаміка кількості загиблих унаслідок пожеж людей, у тому числі дітей, за 2011–2021 роки

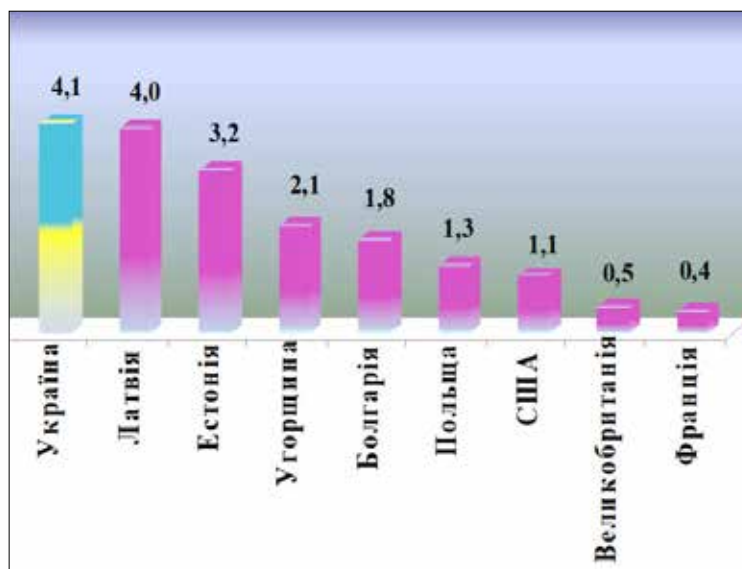


Рис. 4. Кількість загиблих людей на 100 тис. населення у деяких країнах світу у 2021 році

Отже, в Україні актуальним питанням є удосконалення функціонування системи цивільного захисту, зокрема, в частині провадження наукової і науково-технічної діяльності.

Важливим елементом ефективного функціонування системи наукових досліджень є впровадження сучасних принципів управління науковим колективом.

Зазначеним питанням присвячена значна кількість наукових робіт. Серед них слід виділити роботи І. Сенча, О. Рогозіна, О. Миргородської, П. Горкуненка, Н. Гловина, М. Князяна, В. Кулешова, Т. Мишковської, Є. Кулика та інших. У них розкрито сутність питання щодо становлення наукових працівників, а також розглянуто питання щодо ефективного управління науковими колективами.

За результатами аналізу вищевказаних робіт визначено важливі принципи управління науковим колективом у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки:

– **принцип гетерогенності** – склад наукового колективу має бути різномірним і формуватися з наукових працівників, що мають достатній рівень знань у суміжних галузях науки. Реалізація зазначеного принципу передбачена, зокрема, у [9];

– **принцип комплексності** – до наукового колективу слід залучати не лише профільних фахівців, а й споживачів наукового продукту (замовників робіт);

– **принцип сумісності** – необхідно, щоб за своїми фізіологічними, психологічними, моральними та інтелектуальними показниками люди були здатні, незважаючи на всі свої індивідуальні відмінності, до плідної спільної творчої праці [10];

– **принцип «команди» (стабільності)** – окремі дослідники можуть працювати в команді (науковий колектив) ззовні й виходити з неї, але традиції, «дух команди», її специфічний творчий почерк розв'язання наукових проблем повинні залишатися за будь-яких обставин [10];

– **принцип оптимальності кількісного і якісного складу** – на підставі проведених наукових досліджень оптимальний склад первинного колективу має складати 5–7 осіб.

Потрібно зазначити, що на теперішній час механізм провадження наукової діяльності в ДСНС передбачено такими основними документами:

– Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 848-VIII;

– Законом України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 2623-III;

– постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 942 «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів науко-

вих досліджень і науково-технічних розробок на період до 2021 року»;

– наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.04.2018 № 265 «Про затвердження Положення про організацію наукової і науково-технічної діяльності в Державній службі України з надзвичайних ситуацій»;

– постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 «Про затвердження положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій»;

– ДСТУ 3973-2000. Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання науково-дослідних робіт. Загальні положення;

– ДСТУ 3974-2000 Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання дослідно-конструкторських робіт. Загальні положення.

Також з січня 2020 року втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.1996 № 830 «Про затвердження Типового положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт». Це відбулось для зменшення часових і фінансових витрат суб'єктів господарювання, що подають звітність, зменшення регуляторного тиску та поліпшення умов ведення бізнесу, а також приведення у відповідність до вимог законів (кодексів) України актів у сфері звітності (статистики).

Нині МОН України вже розроблено проект оновленої постанови Кабінету Міністрів України щодо планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, що враховує, зокрема, сучасні підходи до планування наукових робіт у провідних європейських країнах. Також оновлено Рекомендований перелік видів навчальної, методичної, наукової та організаційної роботи для науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників [11]. Для реалізації зазначеного документу загальноприйнятним є застосування методів експертної оцінки для визначення працевитрат на виконання різних видів робіт.

В системі ДСНС вже виконано відповідну науково-дослідну роботу за шифром «Норми робочого часу», одним з результатів якої стало розроблення проекту Методичних рекомендацій щодо визначення норм робочого часу наукових працівників, а також особливостей визначення працевитрат та собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі – Методичні рекомендації).

У рамках роботи до експертного оцінювання залучено понад 20 кадрів вищої кваліфікації.

У проекті Методичних рекомендацій враховано норму статті 56 [12], відповідно до якої

робочий час наукового працівника включає час виконання ним наукової, дослідницької, консультативної, експертної, організаційної роботи та інших трудових обов'язків. На підставі статистичних даних та досвіду з проведення наукових робіт у системі цивільного захисту визначено орієнтовну структуру річного навантаження наукового працівника, а саме:

- наукова та дослідницька робота – 70%;
- консультаційна та експертна робота – 5%;
- організаційна робота та інші трудові обов'язки – 25%.

Для визначення обсягів працевитрат для різних видів робіт застосовано методи експертного оцінювання, а також комплекс статистичних методів, застосування яких дозволило забезпечити однорідність вибірок та подальше порівняння отриманих результатів (табл. 1).

Як результат, до здійснення наукової та дослідницької роботи віднесено 14 видів робіт. Серед них слід виділити такі:

- виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;
- підготовка дисертацій;
- підготовка та опублікування монографій;
- підготовка та опублікування наукових статей, що індексуються міжнародними наукометричними базами Scopus та Web of Science;
- підготовка та опублікування наукових фахових статей в Україні або за кордоном;

- підготовка підручників, навчальних посібників, довідників, енциклопедій, словників, збірників матеріалів наукових конференцій;

- керівництво аспірантами (ад'ютантами);
- наукове консультування здобувачів наукового ступеня доктора наук;

- підготовка та проведення науково-комунікативних заходів (тематичних дискусій, науково-практичних конференцій, симпозіумів, конгресів, круглих столів, семінарів тощо).

Для здійснення організаційної роботи та інших трудових обов'язків передбачено 41 вид робіт, що враховують виконання заходів як вільнонайнятими працівниками так і особами рядового та начальницького складу. Серед них такі:

- розгляд поточної кореспонденції і прийняття рішень щодо визначення виконавців для підготовки відповідей адресатам, пропозицій, проектів нормативно-правових документів тощо;

- розгляд проектів відповідей на звернення фізичних осіб, установ та організацій;

- участь у роботі приймальних комісій, науково-методичних рад, робочих груп, конкурсних комісіях міжнародних та всеукраїнських конкурсів наукових робіт (в тому числі курсантських та студентських) тощо.

Для здійснення консультативної та експертної роботи (10 видів робіт) віднесено таке:

- узгодження заявки на проведення наукових досліджень;

Таблиця 1

Статистичні критерії для оцінювання отриманих результатів

Назва методу або критерію	Вираз для розрахунку
Критерій Граббса	$G_{j \max} = \frac{y_{j \max} - \bar{y}_j}{S_j}, G_{j \min} = \frac{\bar{y}_j - y_{j \min}}{S_j}$ <p>де \bar{y}_j – середнє значення; S_j – оцінка середнього квадратичного відхилення</p>
Критерій Кохрена	$C = \frac{S_{\max}^2}{\sum_{i=1}^p S_i^2}$ <p>де S_{\max} – найбільше середньоквадратичне відхилення результатів випробувань із всіх лабораторій; S_j – середньоквадратичне відхилення результатів випробувань кожної лабораторії.</p>
Критерій Фішера	$\frac{S_1^2}{S_2^2} = F$ <p>де S_1^2, S_2^2 – оцінки дисперсій першої та другої лабораторії</p>
Критерій Стьюдента	$t = \frac{\bar{y}_1 - \bar{y}_2}{\sqrt{(n_1 - 1)S_1^2 + (n_2 - 1)S_2^2}} \cdot \sqrt{\frac{n_1 \cdot n_2 (n_1 + n_2 - 2)}{n_1 + n_2}}$ <p>де n – кількість випробувань; \bar{y}_j – середнє значення; S_j – оцінка середнього квадратичного відхилення</p>

- розрахунок попереднього обсягу робіт за темою;
- підготовка та укладення договору на виконання досліджень;
- розробка програми, методики наукової експертизи та її проведення;
- робота у редакційних колегіях наукових збірників;
- підготовка висновків щодо наукових праць, рукописів теоретичних праць і монографій, дисертацій тощо;
- підготовка висновків щодо державних стандартів.

Тобто використання Методичних рекомендацій повною мірою дозволяє спланувати річне навантаження наукового працівника, що провадить наукову і науково-технічну діяльність у сфері цивільного захисту.

Також у рамках наукових досліджень, на підставі вже виконаних наукових робіт, визначено планові (орієнтовні) працевитрати на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи залежно від кінцевого результату, а саме: дослідні зразки та випробувальне обладнання – 66 люд·міс; технічні умови – 24 люд·міс; методики випробувань – 36 люд·міс; регламенти – 86 люд·міс; настанови – 36 люд·міс; збірники – 40 люд·міс; пропозиції – 85 люд·міс.

Висновки з даного дослідження перспективи подальших розробок. На основі аналізу літературних джерел та застосування методів математичної статистики та експертного оцінювання:

- запропоновано використання таких принципів управління науковим колективом у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а саме: принципу гетерогенності, принципу комплексності, принципу сумісності, принципу «команди» та принципу оптимальності кількісного і якісного складу;
- визначено орієнтовну структуру (обсяг) річного навантаження наукових працівників, а саме: наукова та дослідницька робота – 70%, консультаційна та експертна робота – 5% і організаційна робота та виконання інших трудових обов'язків – 25%;
- запропоновано планові (орієнтовні) працевитрати на науково-дослідні та дослідно-

конструкторські роботи залежно від кінцевого результату.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. 848-VIII. *Офіційний вісник України*. 12.01.2016. № 2. С. 19. Ст. 40. Код акта 80089/2015.
2. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудова відносини : підручник. Київ : Знання, 2004. 535 с.
3. Организация, нормирование и оплата труда на промышленных предприятиях : учеб. для вузов / Б. М. Генкин. Москва : Изд-во НОРМА, 2007. 464 с.
4. Нормування науково-дослідної роботи: навіщо і як це робити? *Зарплата та кадрова справа* : веб-сайт. URL : <https://zpkadry.com.ua/ua/journal/zpkadry/article/247> (дата звернення: 20.05.2022).
5. Лопатинська Л. А. Сучасний рівень розвитку методології і методів розроблення нормативів науково-дослідної праці. *Наукові праці НДФІ*. 2019. Вип. 3. С. 41–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi_2019_3_4 (дата звернення: 26.11.2021).
6. Шеметов П. В. Менеджмент: управління організаційними системами : навч. посібник / Л. Є. Черединова, С. В. Петухова. М. : Вища школа менеджменту, 2012. 407 с.
7. Перерва І. М. Нормування інноваційної праці в ІТ-галузі: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.007/Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. Харків, 2019. 308 с.
8. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 2 квітня 2018 р. № 265 зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 квітня 2018 року за № 506/31958 «Про затвердження Положення про організацію наукової і науково-технічної діяльності в Державній службі України з надзвичайних ситуацій». *Офіційний вісник України*. 18.05.2018. № 38. С. 95. Ст. 1348. Код акта 90125/2018.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 607 «Питання державних ключових лабораторій». *Офіційний вісник України*. 30.07.2019. № 57. С. 128. Ст. 1979. Код акта 95217/2019.
10. Чернілевський Д. В. Методологія наукової діяльності : навчальний посібник / за ред. професора Д. В. Чернілевського. Вінниця : Вид-во АМСКП, 2010. 484 с.
11. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16 лютого 2022 р. № 186 «Про затвердження рекомендованого переліку видів навчальної, методичної, наукової та організаційної роботи для науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників».
12. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Офіційний вісник України*. 15.08.2014. № 63. С. 7. Ст. 1728. Код акта 73423/2014.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

ENSURING FOOD SECURITY UNDER THE MARTIAL LAW: STATUS, PROBLEMS, PROSPECTS

У статті обґрунтовано актуальність дослідження сучасного стану забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, його проблем та перспектив. Автором встановлено, що сучасні дослідження забезпечення продовольчої безпеки обмежуються проблемами її забезпечення в умовах пандемії коронавірусу. В ході дослідження відзначено, що сучасні національні та глобальні системи забезпечення продовольчої безпеки дуже вразливі до впливу кризових ситуацій: збройних конфліктів, свідомого блокування поставок сільськогосподарської продукції на зовнішні ринки з боку країни-агресора, зростання світових цін та неврожайів. Крім того, відзначено, що продовольство також може стати підставою для шантажу світової спільноти з боку країни-агресора. З'ясовано, що Урядом України для забезпечення національної продовольчої безпеки підготовлено план заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану та створено Національну платформу продовольчої безпеки. А для зменшення негативного впливу війни на глобальну продовольчу безпеку спільними зусиллями світової спільноти підготовлено і укладено Ініціативу щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів, якою передбачено створення безпекового механізму для транспортування зерна та продовольства з морських портів Великої Одеси (Одеса, Чорноморськ, Південний) в умовах триваючої збройної агресії Російської Федерації проти України. Її результатом стало створення під егідою Організації Об'єднаних Націй Спільного координаційного центру, до складу якого увійшли представники Турецької Республіки, України, Організації Об'єднаних Націй та Російської Федерації, які надали гарантії щодо безпечного пересування суден, що транспортуватимуть зерно та продукти харчування з українських портів. Проведене дослідження підтверджує тезу про необхідність спільних зусиль світової спільноти для протидії збройній агресії Російської Федерації з метою забезпечення продовольчої безпеки на національних та глобальному рівні.

Ключові слова: продовольча безпека, воєнний стан, кризові ситуації.

The article substantiates the relevance of the study on how food security is currently ensured in the conditions of martial law, the problems and prospects of this issue. The author has found out that modern research on ensuring food security is limited to the problems of ensuring it in the conditions of the coronavirus pandemic. The study highlights the vulnerability of modern national and global food security systems to the impact of crisis situations: armed conflicts, deliberate blocking of agricultural product supplies to foreign markets by the aggressor country, rising world prices and crop failures. In addition, it is also noted that food can become a basis for blackmailing the world community by the aggressor country. To counter this, the Government of Ukraine has prepared a plan of measures to ensure food security under martial law and created a National Food Security Platform to ensure national food security. In addition, to reduce the negative impact of the war on global food security, with the joint efforts of the world community, the Initiative for the safe transportation of grain and food products from Ukrainian ports has been prepared and concluded, which provides for the creation of a safe mechanism for the transportation of grain and food from the sea ports of Greater Odessa (Odessa, Chornomorsk, Pivdennyi) in the conditions of the ongoing armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. In connection with this Initiative, a Joint Coordination Center was established under the auspices of the United Nations, which included representatives of the Republic of Turkey, Ukraine, the United Nations, and the Russian Federation, who provided guarantees regarding the safe movement of ships transporting grain and food products from Ukrainian ports. The conducted research confirms the idea about the need for joint coordinated efforts of the world community to counter the armed aggression of the Russian Federation in order to ensure food security at the national and global level.

Key words: food security, martial law, crisis situations.

УДК 351.863:338.439]“364”

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.22>

Клименко Н. Г.

д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри глобальної та національної безпеки
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення продовольчої безпеки є одним з найважливіших аспектів гарантування глобальної та національної безпеки, оскільки споживання продуктів харчування є базовою в загальному ряду людських потреб та лежить в основі формування високого рівня якості життя населення.

Україна та світ на початку третього тисячоліття не вперше стикаються із проблемою забезпечення продовольчої безпеки в умовах кризових ситуацій. Так, у 2020–2021 роках

негативний вплив на забезпечення продовольчої безпеки здійснила світова пандемія COVID-19, через поширення якої відбулося зниження попиту на продукти харчування, мобільності та купівельної спроможності населення, збій у системі виробництва та постачання продовольства внаслідок введення карантинних заходів та обмежень на пересування [1]. Проте у 2021 р. Україна, незважаючи на негативний вплив пандемії COVID-19 на стан забезпечення продовольчої безпеки у світі, увійшла до складу Комітету зі всесвіт-

ньої продовольчої безпеки ООН, який підпорядковується Генеральній Асамблеї ООН через економічну і соціальну Раду ООН і конференції Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН. Оскільки Україна входить до п'ятірки провідних світових експортерів зернових і зернобобових і досить тривалий час позиціонується як «гарант продовольчої безпеки в багатьох країнах світу завдяки традиційно потужному продовольчому експорту» [2; 3]. Тож з початком повномасштабного збройного вторгнення російських військ на територію України його наслідки почали пов'язувати з настанням глобальної продовольчої кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний доробок у дослідження проблем забезпечення продовольчої безпеки належить вітчизняним науковцям, серед яких В. Андрійчук, В. Богачова, П. Борщевський, В. Балабанов, Б. Данилишин, Л. Дейнеко, О. Гойчук, П. Саблук, Б. Стефанишин та інші. Серед останніх доробків доцільно виділити монографію А. Мостової, яка присвячена дослідженню проблем стратегічного забезпечення продовольчої безпеки України в умовах інтеграційної перспективи держави. В ній авторкою визначено наукові підходи до формування та реалізації стратегії продовольчої безпеки держави, а також надано оцінку стану та перспектив продовольчої безпеки України та окреслено стратегічні напрями її забезпечення [4]. А також праці М. Бужанської [5], С.Тютюнникової та І.Скочко [6], О. Сурілової [7], які присвячені проблемам забезпечення продовольчої безпеки в умовах пандемії коронавірусу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте вплив збройної агресії РФ проти України на стан забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, який введено в Україні з першого дня війни, залишився поза їхньою увагою.

Метою статті є дослідження впливу повномасштабної війни РФ проти України на стан забезпечення продовольчої безпеки, проблеми, що в умовах воєнного стану, постають перед Україною та світом, та перспективи для їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Під продовольчою безпекою науковці пропонують розуміти ступінь забезпеченості населення країни екологічно чистими і корисними для здоров'я продуктами харчування вітчизняного виробництва за науково-обґрунтованими нормами і доступними цінами при збереженні і поліпшенні середовища проживання [8, с. 134]. Її гарантування на рівні держави нерозривно пов'язане з гарантуванням державою про-

довольчої незалежності (самозабезпечення), а також повного задоволення потреб населення у продовольстві за рахунок достатніх обсягів власного сільгоспвиробництва. При цьому ними зазначається, що система національної продовольчої безпеки має базуватися на принципах самозабезпеченості, незалежності, доступності, якості, які мають складати основу формування стратегії та державної політики забезпечення продовольчої безпеки [4, с. 146].

Проте війна РФ проти України продемонструвала вразливість як національних так і глобальних продовольчих систем від антропогенних (вплив збройних конфліктів), економічних (зростання світових цін на продовольство) та природних чинників (збільшення впливу неврожаїв внаслідок порушення глобальних поставок продовольства) [9; 10]. Адже наслідки цієї війни ведуть до скорочення продовольчого забезпечення багатьох країн Близького Сходу та Північної Африки, які імпортують понад 90% усього продовольства. Зокрема, експерти Світового банку та ЄБРР відзначають, що «жертвами» російської агресії проти України можуть стати Туреччина, Єгипет, Індія, Таїланд, Грузія, Вірменія, ПАР, Ліван та навіть Шрі-Ланка [9]. Крім того, її наслідки призведуть до виникнення серйозних загроз подальшого підвищення світових цін на продовольство (згідно з прогнозом Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН від 11.03.2022 р., через війну в Україні світові ціни на продукти харчування та корми можуть зрости на 20%); глобального стрибка інфляції, якою передусім буде вражено країни з малорозвиненою нестабільною економікою на Близькому Сході та у Північній Африці [11]. Їхню позицію підтримують і вітчизняні аналітики, які наслідками бойових дій, що ведуться РФ на території України, визначають: порушення цілісних ланцюгів постачання продукції сільського господарства та харчових продуктів (від первинного виробництва до реалізації продукції споживачеві), а також діяльності щодо створення доданої вартості в агропромисловому комплексі, пов'язаної із виробництвом, переробленням, розподілом, споживанням й утилізацією харчових продуктів; ускладнення здійснення сільгоспробіт в областях, де ведуться активні бойові дії, зростання вартості мінеральних добрив та пального, втрата посівних площ та врожаю на територіях, які опинились в окупації. Сукупно це веде до зменшення врожайності, зборів і експорту зернових та іншої сільгосппродукції; ускладнення експорту української сільгосппродукції на зовнішні ринки через блокування портів України з боку РФ (понад 60% сільгосппродукції України експортується морем),

що негативно вплине насамперед на країни, які залежать від імпорту харчової продукції, оскільки часткова диверсифікація каналів експорту завдяки переорієнтації на залізничний та річковий транспорт не дозволяє вийти на довоєнні обсяги експорту; прямі збитки для українських сільгоспвиробників та економіки країни, значний тиск на платіжний баланс, що негативно впливатиме на курс валют; різкий стрибок цін на харчові продукти в країнах світу, ускладнення стану продовольчого забезпечення, що створює загрозу голоду в країнах Африки та Азії, і який може поглибити подальшу міграційну кризу [3; 12; 13].

Разом з цим також варто зазначити, що сьогодні близько третини українських полів є непридатними для посіву через бойові дії. Негативно вплинули на забезпечення продовольчої безпеки подорожчання пального та ускладнення логістики. Складна ситуація і зі збиранням урожаю в регіонах, які перебувають у зоні ведення активних бойових дій, а також тих, що регулярно обстрілюють війська країни-агресора. Особливо небезпечним є дистанційне мінування засіяних полів, оскільки, незважаючи на попереднє їх обстеження працівниками підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій України, непоодинокі випадки травмування сільгосппрацівників під час збирання врожаю. Також окупантами цілеспрямовано знищуються сільськогосподарська техніка та інфраструктура, у тому числі сховища зерна на сході та півдні країни, а на тимчасово окупованих територіях фермерів примушують продавати зерно за заниженими цінами. Фіксуються також непоодинокі випадки пожеж на полях. Крім того, дії РФ стосовно розкрадання українського зерна спрямовані не лише на розграбування національних цінностей, а й на спричинення голоду серед цивільного населення на тимчасово окупованих територіях. У такий спосіб РФ, разом із енергоносіями (нафтою і газом) та захопленням ядерних об'єктів, намагається отримати ще один інструмент для глобального шантажу – продовольчий.

За таких умов з метою забезпечення продовольчої безпеки країни в Україні на базі Держпродспоживслужби була створена Національна платформа продовольчої безпеки, яка дозволяє об'єднати зусилля військових адміністрацій, виробників харчових продуктів, торговельних мереж, міжнародних організацій для стимулювання розбудови української економіки, навіть в умовах війни, та забезпечення харчовими продуктами й товарами першої необхідності населення, військовослужбовців ЗС України та територі-

альної оборони. Її цінність для підприємств та інших учасників полягає в тому, що вона надає доступ до актуальної інформації щодо реальних потреб та пропозицій тих чи інших товарів, що значно спрощує варіанти пошуку ринку збуту для виробників продукції; можливість їх миттєвої комунікації з покупцем чи поставальником без зайвих посередників; замовлення послуг транспортування; за декілька днів – смарт-контракти за декількома з публічних оферт та доступ до держзамовлень без зайвих паперів та втрати часу [14].

Крім того, Уряд, розпорядженням від 29.04.2022 р. № 327-р, визначив низку завдань міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним військовим адміністраціям та акціонерному товариству «Укрзалізниця» щодо забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, серед яких: здійснення моніторингу стану продовольчої безпеки; забезпечення безперебійного виробництва сільгосппродукції та харчових продуктів; задоволення нагальних потреб функціонування держави щодо забезпечення населення територіальних громад в регіонах, на території яких тривають активні бойові дії, продовольчими товарами тривалого зберігання; формування розгалуженої мережі зберігання резервів сировини та продовольчих ресурсів для задоволення стратегічних потреб держави; створення можливостей для самозабезпечення харчовими продуктами територіальних громад та домогосподарств; забезпечення повноцінного функціонування підприємств агропромислового комплексу, зокрема шляхом задоволення потреби в імпортних складових; регулювання наповнення внутрішнього ринку продукцією власного виробництва та забезпечення експортного попиту [15].

Водночас, з метою зниження впливу війни РФ проти України на стан глобальної продовольчої безпеки Урядом України для часткового розблокування експорту зернових через морські порти Великої Одеси (Одеса, Чорноморськ, Південний) було утворено делегацію для участі у багатосторонніх переговорах, які відбулись у Туреччині. Її метою була підготовка укладення ініціативи щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів, якою передбачалося створення безпечного механізму для транспортування зерна та продовольства з морських портів України в умовах триваючої збройної агресії РФ проти України [16]. Результатом стало створення під егідою ООН Спільного координаційного центру, до складу якого увійшли представники Турецької Республіки, України, ООН та РФ, які

надали гарантії щодо безпечного пересування суден, що братимуть участь у транспортуванні зерна та продуктів харчування з українських портів. «Для дотримання домовленостей у Туреччині створено Інспекційні групи з числа представників усіх сторін, які будуть забезпечувати перевірку вантажів і персоналу, які прямують до українських портів або виходять з них. Інспекція буде проходити винятково в гаванях, на вході та виході Турецької протоки з метою недопущення проходу в українські порти будь-яких інших суден під виглядом цивільних. Діяльність та контроль в українських портах Одеса, Чорноморськ і Південний здійснюватимуться під владою та відповідальністю України. Рух жодних інших суден, окрім тих, що мають забезпечувати експорт зерна та пов'язаних з ним харчових продуктів не передбачається. Передбачається, що документ діятиме протягом 120 днів із дня підписання і може бути продовжений на такий самий період, якщо одна зі сторін не повідомить про намір припинити його дію» [17].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що сучасний світ стає надзвичайно уразливим до наслідків будь-яких кризових ситуацій, оскільки, незалежно від їх масштабу, вони здійснюють надзвичайний вплив як на національну, так і на глобальну продовольчу безпеку, а подолання їх наслідків можливе лише спільними злагодженими зусиллями світової спільноти. Це стосується як боротьби з масштабними пандеміями, так і протидії збройній агресії РФ за допомогою санкцій та надання всебічної підтримки Україні у захисті її суверенітету та територіальної цілісності. Урядом України для забезпечення національної продовольчої безпеки підготовлено план заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану та створено Національну платформу продовольчої безпеки. Для зменшення негативного впливу війни на глобальну продовольчу безпеку спільними зусиллями світової спільноти підготовлено і укладено Ініціативу щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів в умовах триваючої збройної агресії РФ проти України. Проте, ситуація з блокуванням експорту українського продовольства свідчить про те, що у сучасному глобалізованому світі країна-агресор для шантажу світової спільноти може використовувати як енергоносії та захоплення ядерних об'єктів, так і продовольство, підштовхуючи окремі країни до межі голоду. Тож світовій спільноті у найближчій перспективі необхідно вирішити питання щодо попередження кризових ситуацій на ранніх стадіях їх зародження

з метою недопущення шантажу у майбутньому, адже беззаперечним є той факт, що будь-яку кризову ситуацію дешевше попередити, ніж потім ліквідувати її наслідки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Zurayk R. Pandemic and food security: A view from the Global South. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*. 2020. № 9(3). P. 17–21. URL: <https://doi.org/10.5304/jafscd.2020.093.01>
2. Кулеба Д. Україна зміцнює роль гаранта світової продовольчої безпеки. *Офіц. сайт МЗС України*. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-ukrayina-zmicnyuye-rol-garanta-svitovoyi-prodovolchoyi-bezpeki>
3. Україна та глобальна продовольча безпека в умовах війни: аналітичний огляд. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ukrayina-ta-hlobalna-prodovolcha-bezpeka-v-umovakh-viyny>
4. Мостова А. Д. Стратегічне забезпечення продовольчої безпеки України. Харків : Вид-во «Точка». 2019. 311 с.
5. Бужанська М. В. Проблеми сфери продовольчої безпеки України в умовах пандемії коронавірусу. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Технічні науки*. 2021. № 27. С. 40–46. URL: <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-tech/article/view/985/935>
6. Тютюнникова С. В., Скочко І. Ю. Продовольча безпека в умовах пандемії. *Бізнесінформ*. 2020. № 11. С. 69–75. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-11_0-pages-69_75.pdf
7. Сурілова О. О. Продовольча безпека в умовах пандемії. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. Т. 28. С. 117–123. URL: <https://doi.org/10.32837/nprnuola.v28i0.704>
8. Гуменний В. Д., Музика П. М. Стан продовольчої безпеки населення України на початку тисячоліття. *Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. Жицького*. 2014. Т. 16. № 1(1). С. 134–150.
9. Вплив війни рф проти України на стан глобальної продовольчої безпеки. *UkraineInvest*. URL: <https://ukraineinvest.gov.ua/uk/news/19-04-22/>
10. Global Report on Food Crises: acute food insecurity hits new highs: Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.fao.org/newsroom/detail/global-report-on-food-crises-acute-food-insecurity-hits-new-highs/en>
11. Колюбакін В. Україна й надалі залишається житницею світу. *Урядовий кур'єр*. 15.02.2022. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/ukrayina-j-nadali-zalishayetsya-zhitniceyu-svitu/>
12. Напад на Україну суттєво позначиться на світовому ринку зерна – USDA. URL: <https://biz.censor.net/n3323645>
13. Голодомор 21-го століття. Як блокування морських портів загрожує Україні та світу: *Офіц. сайт Мінагрополітики України*. URL: <https://minagro.gov.ua/news/golodomor-21-go-stolittya-yak-blokvannya-morskikh-portiv-zagrozhuye-ukrayini-ta-svitu>
14. В Україні створено Національну платформу продовольчої безпеки: *Офіц. сайт Держпродспоживслужби України*. URL: <https://dpss.gov.ua/news/v-ukrayini-stvoreno-nacionalnu-platformu-prodovolchoyi-bezpeki>

15. Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 р. № 327-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2022-%D1%80#Text>

16. Про делегацію Уряду України для участі у багатосторонніх переговорах з підготовки та узгодження проекту Ініціативи щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 р. № 626-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2022-%D1%80#Text>

17. Стамбульська угода про розблокування українських портів для вивезення зерна: що це дасть Україні? *Офіц. сайт Мінагрополітики України*. URL: <https://minagro.gov.ua/news/stambulska-ugoda-pro-rozblokuvannya-ukrayinskih-portiv-dlya-vivezennya-zerna-shcho-ce-dast-ukrayini>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ МИРНОГО ЧАСУ ТА ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

LEGAL REGULATION OF VOLUNTEER ACTIVITIES IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE IN PEACETIME AND SPECIAL PERIODS

Статтю присвячено висвітленню законодавчих та державно управлінських підходів щодо організації волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру в Україні у мирний час і в умовах особливого періоду. Визначено основні етапи становлення і розвитку волонтерського руху та напрями роботи волонтерів у сфері забезпечення безпеки і оборони України на сучасному етапі її розвитку та протистоянні військовій агресії. Приведено статистичні дані руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, життєзабезпечення і збитків, завданих нашій державі внаслідок бойових дій. Акцентовано увагу на створенні унікального суспільного руху на підтримку силових підрозділів, які беруть безпосередню участь в Антитерористичній операції на Сході України та протидії військовій агресії Російської Федерації проти Української держави. Охарактеризовано особливості передового зарубіжного досвіду в організації волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту та боротьбі з надзвичайними ситуаціями на прикладі Італійської Республіки. Розглянуто чинне вітчизняне законодавство стосовно регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні у мирний час. Проаналізовано законодавчі ініціативи стосовно забезпечення ефективної діяльності волонтерів та волонтерських організацій в умовах дії воєнного стану та перспективи удосконалення законодавчого поля із метою залучення волонтерів та волонтерських організацій до ліквідації наслідків бойових дій під час дії воєнного стану та у відбудовний період. Обґрунтовано необхідність конкретизації деяких положень, що сприятимуть покращенню умов діяльності волонтерських організацій та посиленню їх взаємодії у сфері цивільного захисту з Державною службою України з надзвичайних ситуацій та органами державної влади усіх рівнів.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, волонтерський рух, волонтер, волонтерська діяльність, волонтерські організації, бойові дії.

The article is devoted to the coverage of legislative and state management approaches to the organization of volunteer activities in the field of civil protection and liquidation of the consequences of man-made and natural emergencies in Ukraine in peacetime and in a special period. The main stages of the formation and development of the volunteer movement and the directions of work of volunteers in the field of ensuring the security and defense of Ukraine at the current stage of its development and countering military aggression are determined. Statistical data on the destruction of critical infrastructure objects, life support and damages caused to our state as a result of hostilities are presented. Attention is focused on the creation of a unique social movement in support of military units that take direct part in the Anti-terrorist operation in the East of Ukraine and countering the military aggression of the Russian Federation against the Ukrainian state. The peculiarities of advanced foreign experience in the organization of volunteer activities in the field of civil defense and fighting emergency situations are characterized using the example of the Italian Republic. The current domestic legislation on the regulation of volunteer activities in the field of civil defense in Ukraine in peacetime is considered. Legislative initiatives regarding the provision of effective activities of volunteers and volunteer organizations in the conditions of martial law and the prospects for the development of the legislative field with the aim of involving volunteers and volunteer organizations in eliminating the consequences of hostilities during martial law and in the reconstruction period are analyzed. The need to specify some provisions that will contribute to improving the conditions of activity of volunteer organizations and strengthening their interaction in the field of civil protection with the State Emergency Service of Ukraine and state authorities of all levels is substantiated.

Key words: civil defense, emergency situation, volunteer movement, volunteer, volunteer activity, volunteer organizations, combat operations.

УДК 351:862
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.23>

Костенко В. О.

к. наук з держ. упр.,
ст. викладач кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України

Горбаченко Ю. М.

к. іст. наук, доцент,
доцент кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У всьому цивілізованому світі волонтерська діяльність є основою побудови та розвитку громадянського суспільства. Помаранчева Революція (у 2004 році) і Революція Гідності (у 2013–2014 роках) та спричинені ними події в Україні призвели до суттєвих змін в українському суспільстві. Зовнішня агресія Російської Федерації проти України, анексія Криму, тимчасова окупація окремих районів Донецької та Луганської

областей продемонстрували неспроможність органів державної влади ефективно реагувати на виклики та діяти в екстремальних умовах збройного конфлікту. Ці обставини змусили українських громадян миттєво продемонструвати вражаючу здатність до консолідованої мобілізації, стати на захист держави і взяти на себе відповідальність за організацію та виведення невідкладних завдань. Під час проведення Антитерористичної операції на Сході нашої держави (АТО, ООС) на перший план

вийшли «армійські волонтери», які здійснювали допомогу воїнам АТО (ООС) (харчування, технічне оснащення, медикаменти, одяг, психологічна допомога, евакуація поранених, обмін полоненими). При цьому, волонтерська діяльність набула усіх ознак найбільш дієвої форми самоорганізації населення, яка зараз відіграє важливу роль у захисті України під час зовнішньої агресії.

24 лютого 2022 року в зв'язку із повномасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України № 64/2022 було введено воєнний стан [1], в якому зазначено завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту стосовно приведення Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в умовах особливого періоду.

За даними проєкту KSE Institute «Росія заплатить», який реєструє прямі втрати фізичної інфраструктури України внаслідок війни, лише за останній тиждень збитки українській економіці збільшилися на \$ 3,1 млрд. Загальна сума прямих задокументованих втрат станом на 19 травня 2022 року склала майже \$ 97,4 млрд або 2,9 трлн грн. Через війну зруйновано і пошкоджено 38,6 млн м² житла на \$ 33,9 млрд. Постраждало 216 заводів, фабрик і підприємств на \$ 10,6 млрд. Пошкоджено, зруйновано або захоплено понад 12 цивільних аеропортів, 295 мостів та мостових переходів, 591 дитсадок, 574 медичних установи, 108 релігійних та 179 культурних споруд, 169 складів та 19 торгових центрів [2].

Отже, в умовах широкомасштабної збройної агресії, що супроводжується масштабним руйнуванням та пошкодженням інфраструктури держави внаслідок бойових дій, особливо важливого значення в українському суспільстві набуває волонтерська діяльність у сфері цивільного захисту. Залучення волонтерів до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС), організації заходів цивільного захисту, надання допомоги постраждалим, стимулювання волонтерського руху серед населення є актуальним питанням не лише під час дії воєнного стану в Україні, а також у післявоєнний відбудовний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасний стан та особливості статусу волонтерського руху досліджували вчені різних країн світу, зокрема: М. Бостанджогло, Р. Колосова, М. Фурлан, Г. Чейнен, О. Щекова, Д. Эберлі, К. Хаджи-Мицева, Дж. Девіс Сміт, М. Харріс, К. Рочестер, Р. Хедлі, С. Елліс, К. Кемпбел та інші. В узагальненні вітчизняного досвіду волон-

терства можна виокремити праці Д. Горелова, О. Корнієвського, Г. Крапівіної, Т. Лях та інших. Волонтерство як соціальний феномен досліджували такі вітчизняні науковці як: І. Авуєва, Р. Вайнола, А. Капська, Н. Комарова, О. Безпалько, О. Карпенко, І. Зверева, І. Юрченко, Г. Лактіонова.

Аналіз наукових праць свідчить, що дослідження волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні під час військової агресії в силу об'єктивних причин є фактично малодослідженим. Саме тому, розв'язання проблеми захисту населення від НС воєнного характеру та ліквідації наслідків бойових дій за участю волонтерів є актуальною тематикою даного наукового дослідження.

Мета статті – розглянути законодавче і нормативно-правове регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні в умовах мирного часу та перспективи його розвитку в умовах особливого і відбудовного періоду.

Виклад основного матеріалу. Основними законодавчими актами, що регулюють діяльність волонтерського руху в Україні, є Закони України: «Про волонтерську діяльність» [3], «Про громадські об'єднання» [4], «Про благодійну діяльність і благодійні організації» [5]. Позитивні зміни, пов'язані з прийняттям в Україні цих нормативних новацій відзначило Агентство США із міжнародного розвитку (USAID) в контексті дослідження «Індексу сталості неурядових організацій» (CSOSI).

Закон України від 5 березня 2015 року № 246-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» [6] регулює суспільні відносини, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності в нашій державі. Основним завданням цього Закону є ефективне регулювання правовідносин, що виникають в процесі провадження волонтерської діяльності в Україні, сприяння розвитку волонтерського руху, підвищення якості надання волонтерської допомоги. Цей Закон уточнює терміни «волонтерська діяльність», «волонтер», знімає обмеження для здійснення волонтерської діяльності організаціями та установами, уточнює права та обов'язки волонтерів і організацій та установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів, пояснює особливості відшкодування витрат, пов'язаних з наданням волонтерської допомоги. Зокрема, ним доповнено напрями діяльності: надання волонтерської допомоги для ліквідації наслідків НС; надання волонтерської допомоги Збройним Силам та іншим військовим формуванням України, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії

особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану. Передбачено надання соціальних послуг у вищевказані періоди працівниками і волонтерами, які не мають документів, що підтверджують їх фаховий рівень. Запроваджено залучення волонтерів до виявлення осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначено перелік соціальних послуг, що можуть надаватися екстрено (кризово), та впроваджено надання таких послуг за спрощеною процедурою.

В особливий період ЄДСЦЗ функціонує відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України [7] і з урахуванням особливостей, що визначаються згідно із Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», іншими нормативно-правовими актами.

Згідно із ст. 22 Кодексу цивільного захисту України [7] до сил цивільного захисту належать формування цивільного захисту та добровільні формування цивільного захисту, основними завданнями яких є запобігання та ліквідація наслідків НС. Формування цивільного захисту поділяються на об'єктові і територіальні. Вони утворюються для проведення великих обсягів робіт з ліквідації наслідків НС, воєнних (бойових) дій чи терористичних актів, а також для проведення відновлювальних робіт, які потребують залучення великої кількості населення і техніки: 1) об'єктові – у суб'єктах господарювання, які володіють спеціальною технікою і майном, а працівники підготовлені до дій в умовах НС – суб'єктом господарювання; 2) територіальні (шляхом об'єднання об'єктових формувань цивільного захисту на відповідній території) (ст. 26).

Такі формування утворюються під час загрози або виникнення НС для проведення допоміжних робіт із запобігання або ліквідації наслідків НС за рішенням Ради міністрів АР Крим, центрального органу виконавчої влади, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування (ст. 27).

У свою чергу Верховною Радою прийнято Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [8], який передбачає можливість реалізації цільової мобілізації у відновлювальний період після завершення військових дій для ліквідації їх наслідків. Головною відмінністю цільової мобілізації від «звичайної» є залучення осіб виключно для ліквідації наслідків військових дій на відповідних територіях та їх відновлення. У свою чергу Кабінет Міністрів України поста-

новою від 7 травня 2022 року № 545 вніс зміни до Положення про ЄДСЦЗ, затвердженого постановою КМУ від 9 січня 2014 року № 11. Так, Положення про ЄДСЦЗ було доповнено новим пунктом, який визначає такі додаткові завдання зазначеної системи у відновлювальний період: проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та НС; ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження; вжиття заходів для відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення; визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) території; залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та НС міжнародної допомоги.

Це означає, що українців залучатимуть до ліквідації наслідків воєнних дій на територіях, що постраждали від російської агресії, та їх відновлення. Проте, такі громадяни не будуть брати участі у бойових діях, вони працюватимуть на територіях після проведення розмінування та аварійно-рятувальних робіт із збереженням робочого місця, посади та середньої зарплати даних призовників.

Ці завдання були раніше зазначені у ст. 83 Кодексу цивільного захисту [7]. З метою ліквідації НС техногенного або природного характеру державного рівня та їх наслідків може проводитися цільова мобілізація у порядку, визначеному Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану та іншими нормативно-правовими актами». Однак, проведення цільової мобілізації у відновлювальний період можливе після завершення військових дій для ліквідації їх наслідків, після того, як Президентом України будуть визначені терміни, вид, обсяги та порядок проведення такої мобілізації у рішенні про її проведення.

Важливо зазначити, що перелічені додаткові завдання діють у відбудовний період. Чіткого визначення терміну відбудовний період законодавство на даний час не містить. Але виходячи, зокрема, із норм Закону про мобілізацію можна зрозуміти: він настає після закінчення воєнних дій та частково належить до особливого періоду. Перелік заходів, відбудовного періоду після закінчення воєнних дій та строки їх здійснення визначає Кабінет Міністрів України (ст. 12 Закону про мобілізацію). Отже, потребують додаткового врегулювання питання кого конкретно торкнеться ця мобілізація, на який строк будуть мобілізувати, чи зберігатиметься роботодавцем середній заробіток мобілізованим працівникам.

Практика залучення волонтерів до запобігання виникненню НС та їх ліквідації вже давно застосовується у Європі. Делегація ДСНС України мала змогу відвідати Італійську Республіку та ознайомитися з системою цивільного захисту, яка там функціонує. І громадське суспільство, зокрема волонтерські організації, є невід'ємною частиною цивільного захисту цієї країни. Наприклад волонтерські організації входять до центрів оперативного управління, як на національному так і на регіональному, провінційному та муніципальному рівнях. Тому цей позитивний міжнародний досвід співпраці з волонтерами й надалі необхідно розвивати і вдосконалювати. Зокрема, потребує налагодження роботи волонтерських організацій в регіонах та їхня співпраця з підрозділами ДСНС України.

Висновки. Для забезпечення ефективної волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні необхідно створити дієву базу даних волонтерів, впроваджувати досвід іноземних країн діяльності волонтерських організацій у цій сфері, проводити навчання з невідкладної медичної допомоги та залучати волонтерів і волонтерські організації до ліквідації наслідків НС на роботах, що не потребують спеціальної підготовки. З огляду на позитивні результати роботи волонтерів у підрозділах Міністерства оборони України, потребує вивчення питання щодо доцільності введення представників волонтерського руху до Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Втім, зазначимо, що Україна має знайти власну модель регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту виходячи із безпекових

загроз, пов'язаних із військовою агресією проти України на її наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Цільова мобілізація в Україні: коли почнеться, кого може торкнутися і чому закон поки що не ідеальний. URL: <https://delo.ua/uk/politics/cilyova-mobilizaciya-v-ukrayini-koli-pocnetsya-kogo-moze-torknutisya-i-comu-zakon-poki-shho-ne-idealnii-398158/>
3. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
5. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності: Закон України від 05 березня 2015 р. № 246-19 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-19#Text>
7. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>

СЕКЦІЯ 5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПОШИРЕННЯ «М'ЯКОЇ СИЛИ», ЯК СКЛАДОВОЇ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН: ТЕНДЕНЦІЇ СЬОГОДЕННЯ

SPREAD OF "SOFT POWER" AS A COMPONENT OF INTERNATIONAL RELATIONS: CURRENT TRENDS

Статтю присвячено огляду сучасних тенденцій застосування «м'якої сили» як інструменту міжнародних відносин. Авторка акцентує увагу на тому, що принцип «м'якої сили» не є новелою сьогодення. Його так чи інакше згадували світові релігії, філософи, військові стратеги. Однак у сучасному розумінні він набув визначення у XX столітті, у працях американських вчених.

Виокремлено такі переваги інструментів «м'якої сили», як: можливість приносити прибуток (яскравим прикладом чого можна вважати діяльність провідних кінокомпаній Голівуду), пом'якшення відчуття поразки у опонентів (що дозволяє представникам влади країни, яка піддалася тиску, «зберегти обличчя»).

У процесі дослідження зазначено, що протягом XX століття ключовими проєкторами «м'якої сили» виступали США, СРСР (до його розпаду) та європейські країни. Однак, за останні десятиліття дуже великої ваги у цій сфері набуває КНР. Таку тенденцію обумовлено рядом факторів, зокрема: наявністю значної кількості мігрантів з КНР у багатьох країнах світу, потужним торгово-економічним впливом, наявністю культурних та політичних традицій, які можна транслювати за кордон, в інтересах домінуючої політичної сили цієї країни.

З урахуванням високого рівня залежності влади у сучасній демократичній державі від громадської думки, наголошено на наявності переваги у застосування «м'якої сили» з боку держав, що характеризуються нижчим рівнем публічності державних інститутів та концентрацією влади в руках монобільшості. В умовах воєнного стану до такої категорії вимушено змістилася й Україна, що в сукупності з розгортанням інтенсивної інформаційної кампанії, орієнтованої як на внутрішню, так і на зовнішню аудиторію, відкрило перед нашою державою можливість збільшити свою роль у геополітиці.

Акцентовано увагу на потребі подальших досліджень проблематики оптимізації політичного впливу України на міжнародній політичній арені. Вкрай важливими є вдосконалення наявних та розробка нових інструментів «м'якої сили», у тому числі – з урахуванням сучасних телекомунікаційних технологій.

Ключові слова: інформація; політичні комунікації; формування громадської думки; між-

народні відносини; пропаганда; «м'яка сила».

The article is devoted to an overview of modern trends in the use of "soft power" as a tool of international relations. The author was emphasizes that the principle of "soft power" is not a novel of today. He was mentioned in one way or another by world religions, philosophers, and military strategists. However, in the modern sense, it was defined in the 20th century, in the works of American scientists.

Such advantages of the tools of "soft power" are singled out, such as: the ability to make a profit (the activities of the leading Hollywood film companies can be considered a vivid example), softening the sense of defeat in opponents (which allows "save face" by the representatives of the government of the country that succumbed to pressure).

In the course of the research, it was noted that during the 20th century, the key projectors of "soft power" were the USA, the USSR (before its collapse), and European countries. However, in recent decades, the People's Republic of China has gained a lot of importance in this field. This trend is due to a number of factors, in particular: the presence of a significant number of migrants from the PRC in many countries of the world, powerful trade and economic influence, the presence of cultural and political traditions that can be broadcast abroad, in the interests of the dominant political power of this country.

Taking into account the high level of dependence of power in a modern democratic state on public opinion, it is emphasized that there is an advantage in the use of "soft power" by states characterized by a lower level of publicity of state institutions and the concentration of power in the hands of a monomajority. Under the conditions of martial law, Ukraine was forced into this category, which, combined with the deployment of an intensive information campaign aimed at both internal and external audiences, opened up an opportunity for our state to increase its role in geopolitics.

Attention is focused on the need for further research into the optimization of Ukraine's political influence on the international political arena. It is extremely important to improve existing and develop new "soft power" tools, including taking into account modern telecommunication technologies.

Key words: information; political communications; formation of public opinion; international relations; propaganda; soft power.

УДК 351:659
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.24>

Дабіжа В.В.

к. держ. упр., начальник відділу аспірантури та докторантури, доцент кафедри міжнародних відносин та політичного консалтингу (за сумісництвом), Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», м. Київ.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Широкомасштабному військовому вторгненню на територію нашої держави передували вісім років порушення територіальної

цілісності та ведення проти України гібридної війни, яка включала потужну інформаційно-пропагандистську складову, в тому числі – із застосуванням «м'якої сили» на міжнародному

рівні. Сукупність політико-економічного тиску та культурно-ідеологічного впливу у сучасному глобалізованому світі відкриває нові, нехарактерні для геополітики минулого можливості. Ті держави, чиє керівництво усвідомлює дієвість «м'якої сили», часто отримують не лише безпосередні, але й опосередковані вигоди від активного застосування цього інструменту в міжнародній політиці.

І хоча останніми роками і спостерігалася певна увага науковців до ролі «м'якої сили» у сучасних міжнародних відносинах, наразі нагальною є потреба узагальнення тенденцій у цій сфері – як в Україні, так і за кордоном.

Стан опрацювання проблематики у вітчизняній науці. Загальні теоретичні засади концепції «м'якої сили» знаходили відображення у працях представників різних галузей знань. Помітний внесок у розробку цієї проблематики зробили такі зарубіжні дослідники як: Дж. Най, Дж. Акшай, Р. Армітідж, Зб. Бжезинський, Р. Кеохейн, А. Коен, М. Лібіцкі, С. Люкс, Дж. Меттерн, С. Уолт, М. Фрейзер, Ф. Фукуяма та ін.

У вітчизняній науці на дослідженнях «м'якої сили» (переважно, щодо взаємодії США, КНР чи РФ) зосереджували свою увагу: А. Дівончук, В. Головченко, М. Капітоненко, Д. Коротков, А. Луценко, І. Мусієнко, І. Хижняк, С. Юрченко Т. Яровой та інші.

Водночас, інтенсифікація геополітичної взаємодії, в сукупності зі зростанням впливу громадськості на публічну владу в демократичних країнах, призводить до потреби дослідження особливостей природи «м'якої сили» та її застосування у якості інструменту політики держави у міжнародних відносинах на сучасному етапі.

Метою статті виступає огляд тенденцій застосування «м'якої сили», як складової сучасних міжнародних відносин.

Основний зміст дослідження. Зовнішньополітична взаємодія держави, передбачає співпрацю не лише з іншими державами та суб'єктами міжнародних відносин, але й з широкою громадськістю. При цьому, ключовим фактором впливу виступають механізми опосередкованого тиску, які у випадку зі взаємодією формату «держава-держава» представлені офіційними й неофіційними лобістськими структурами, а у випадку взаємодії формату «держава-громадськість-держава» – інструментами PR, такими як реклама, пропаганда, поширення культурних та ментальних установок, що налаштовують зазначену громадськість позитивно щодо їх ініціатора. Такий формат тиску набув тлумачення у якості «м'якої сили» (soft power).

Проблематика співвідношення різних проявів сили у взаємодії держав давно виступає предметом дослідження. Американська вчена С. Стрендж (S. Strange) під структурною силою пропонує розуміти «здатність визначати порядок речей, створювати рамки взаємодії держав, народів та корпоративних підприємств», і вважає саме США тією країною, яка в повній мірі може реалізувати таку силу [1]. Натомість гарвардський науковець Джозеф Най (Joseph S. Nye) відносить військову силу в сукупності з політичною, економічною і фінансовою потужністю до «жорсткої сили». Тоді як «м'яку силу» він характеризує трьома основними компонентами: культурою, політичною ідеологією і зовнішньою політикою (дипломатією). «М'яка сила це змусити інших хотіти тих результатів, які ви хотіли б від них отримати» - зазначав він у своїх працях [2].

Наразі більшість дослідників не заперечують тисячолітню історію обговорення ідеї «м'якої сили» окремими релігійними діячами (зокрема – у даосизмі, християнстві), і навіть полководцями та військовими стратегами (такими як Сунь-Цзи) [3]. І хоча автором сучасної концепції «м'якої сили» (soft power) у міжнародній політиці вважається згаданий Джозеф Най (Joseph S. Nye), а її активні дослідження набули поширення лише після 80-х років ХХ століття [2], на практиці окремі її інструменти (у сучасному їх розумінні) набули застосування ще у ході Першої Світової війни.

У 1917 р. з ініціативи Вудро Вільсона (Woodrow Wilson) було засновано «Комітет публічної інформації» (Committee on Public Information), який очолив Джордж Кріл (George Creel), основним завданням якого стало формування позитивного громадського образу США та просування національних інтересів у внутрішньому й зовнішньому інформаційному середовищі [4; 5]. Ключовим результатом діяльності зазначеного комітету можна вважати навіть не власне успішність тогочасної пропаганди, а поширення розуміння значення «м'якої сили» серед політиків західної цивілізації. То ж не дивно, що в подальшому США дедалі інтенсивніше застосовувало принцип «м'якої сили».

Не останню роль у такому процесі відіграла глобальна популяризація американської культури. Протягом десятиліть сотні мільйонів дітей в усьому світі зростали на вестернах та мультфільмах про Мікі Мауса, на коміксах про Супермена й Бетмена. А діяльність мережі McDonald's фактично стала індикатором демократичних перетворень у кожній країні – відкриття перших ресторанів символізувало поширення демократії (як це сталося у СРСР

в 1990 р.) а згортання мережі навпаки – свідчило про тоталітаризацію чи авторитаризацію суспільства [6]. І хоча останнє твердження може видаватися дискусійним, навряд чи раціонально заперечувати сам факт реагування громадськості різних країн на згадані інструменти культурного та ментального впливу, що свідчить про їх високу ефективність.

Не цуралися активного застосування «м'якої сили» за кордоном і керівники СРСР. Після відходу від концепції просування «світової революції», Радянський Союз у своїй зовнішньополітичній діяльності активізував механізми реалізації саме концепції «м'якої сили», просуваючи свої соціалістичні цінності і переваги своєї ідеології (переважно – країнам «третього світу»). Звісно ж, за цим стояла і військово-матеріальна допомога цим державам, але прагнення «бути привабливим» для цих країн та залучити у «свою орбіту» впливу мирним шляхом, очевидний факт і це було закріплено на рівні державної політики [7].

Особливо помітне зростання ролі «м'якої сили» у міжнародних відносинах припало на 90-ті роки ХХ століття, коли після розпаду СРСР відбувалося інтенсивне переосмислення архітектури геополітики. Після проголошення Ф. Фукуямою (F. Fukuyama) «кінця історії», що на переконання філософа знаменувало собою кінцеву точку соціокультурної еволюції людства, досягнуту шляхом глобального поширення в світі ліберальної демократії західного зразка, набуло гостроти питання пріоритетності форм політичного впливу у монополярному світі [8]. США, остаточно закріпивши за собою роль планетарного гегемона, змушені були реалізувати перехід до такої концепції, яка забезпечувала би їм водночас збереження інформаційного, політичного та економічного домінування, і при цьому – зменшення соціальної напруги та політико-економічного протистояння за віссю «Схід-Захід». Західне суспільство втомилася від страху перед третьою світовою війною і пересічний мешканець хотів нарешті почати жити без «червоної загрози».

Звісно ж, вкрай важливою складовою сучасної концепції політичного домінування США була й лишається безпрецедентна військова міць, яка коштує американським платникам податків сотні мільярдів доларів щороку, однак, навіть за відсутності військових конфліктів дозволяє реалізовувати принцип «fleet in being» у найбільш широкому його значенні [9]. На відміну від неї, інструментарій «м'якої сили» часто не лише не вимагає великих витрат, але й приносить прибуток (яскравим прикладом чого можна вважати діяльність

провідних кінокомпаній Голівуду). Окрім того, поступки, викликані опосередкованим тиском далеко не завжди сприймаються супротивником як болісна поразка, що дозволяє налагоджувати в подальшому толерантний дипломатичний діалог.

Цілком очікувано, що переваги «м'якої сили» не могли лишитися непоміченими іншими суб'єктами міжнародної політики. Своєрідною новелою для західного світу з початку 2000-х років стала помітна інтенсифікація публічної дипломатії КНР. З точки зору економічного базису, така тенденція є цілком очікуваною, з огляду на високі темпи економічного розвитку цієї країни, невинне зростання її долі в міжнародній торгівлі (якщо у 2009 році обсяг зовнішньої торгівлі КНР складав 2,2 трлн. дол., то за наступні 10 років він майже подвоївся, сягнувши 4,3 трлн.дол., або ж 10% від загальносвітового обсягу [10]), нарощення золотовалютних резервів (понад 3 трлн.дол. станом на початок 2022 року). Окремим фактором посилення впливу КНР стали й вихідці з цієї країни, які тимчасово (в рамках здобуття освіти, чи трудового контракту) або й остаточно переїхали до США чи країн ЄС. Адже як доволі слушно зазначає І. В. Мусієнко, саме діаспора, що визнає спільну ідентичність, як недержавний актор та суб'єкт лобювання національних інтересів країни-донора є частиною транснаціональної мережі, елементом розгалуженої групи впливу [11].

І хоча останніми роками КНР бентежить оточуючі країни нарощенням військової могутності, саме на «м'яку силу» її керівництво поки що покладало основні надії. Доволі відомим інструментом «м'якої сили» Китаю стала так звана «дипломатія панд». Ще у 1972 році КНР відправив двох панд до США, у якості жесту доброї волі [12]. На переконання експертів, з того часу тварини взяли на себе дипломатичну роль: пом'якшувати авторитарний імідж Китаю [13]. В подальшому образ «дружньої панди» закріпив себе в анімації, кінематографі та інформаційному просторі в цілому.

Як уже зазначалося, дієвість «м'якої сили» тієї чи іншої держави значною мірою залежить від її фінансово-економічної ролі та частки у міжнародних ринках капіталу і праці. М'яка сила, на відміну від агресивних стратегій впливу (на кшталт газового шантажу, що дедалі частіше практикується РФ), орієнтована на досягнення довгострокових цілей не лише шляхом прогнозування наслідків поглиблення чи згортання взаємодії, прискорення чи сповільнення товарообігу, а й за рахунок фактичної присутності національних товарних чи культурних брендів у інформаційному про-

сторі. При цьому, з точки зору публічної дипломатії, країни з високим рівнем розвитку демократичних інститутів є більш податливими для впливу м'якої сили, з огляду на вимушену кореляцію державної політики та домінуючих потоків громадської думки.

Саме тому, при порівнянні взаємовпливу політики двох країн, наприклад – КНР і ФРН, варто враховувати залежність ключових політичних сил від політики підтримки власного іміджу, яка гарантує їм збереження влади. Підвищення цін на товари та послуги навіть на кілька відсотків може стати критичним для парламентської більшості у європейській країні (як це нещодавно трапилося в Італії [14]). При цьому, правляча у КНР Комуністична партія Китаю має значно вищий поріг міцності в боротьбі за владу в своїй країні. До прикладу, за останніми офіційними даними митних органів КНР, товарообіг між КНР та ФРН за останній рік характеризувався скороченням імпорту (з ФРН у КНР) на 7%, при одночасному зростанні експорту на 18%. Натомість, КНР нарощує імпорт сировини та паливних ресурсів [15]. Навіть без урахування співвідношення між ВВП зазначених країн, можна констатувати зростання їх економічної взаємозалежності, що відкриває додаткові можливості для взаємного тиску, у тому числі – застосування «м'якої сили». І у даному контексті варто згадати, що політика провідних німецьких партій (як то – Соціал-демократичної партії Німеччини, Християнсько-демократичного союзу та Союзу 90/Зелених [16]) значно більшою мірою залежить від очікувань виборців, у порівнянні з Комуністичною партією Китаю. Такий стан справ дозволяє прогнозувати подальше зростання впливу КНР на ФРН.

Звісно ж, ефективність «м'якої сили» країни у міжнародній політиці не означає її дієвості у внутрішньому середовищі. Окрім того, «м'яка сила» не відкриває можливості ігнорувати потреби власного населення, чи тривалий час обмежувати його права і свободи без небажаних наслідків. Адже рано чи пізно «холодильник перемагає телевизор». Однак, щонайменше у короткостроковій та середньостроковій перспективі, країни, що характеризуються нижчим рівнем публічності державних інститутів та концентрацією влади в руках монобільшості, мають більш дієву «м'яку силу».

У даному контексті, впровадження в Україні воєнного стану, що передбачає обмеження для ряду демократичних інститутів [17], у сукупності з розгортанням інтенсивної інформаційної кампанії, орієнтованої як на внутрішню, так і на зовнішню аудиторію, призвело до безпрецедентного зростання «м'якої

сили» нашої держави. Про Україну почули мільярди людей. Сотні мільйонів глядачів по всьому світу відслідковують новини, а керівництво десятків держав веде постійний діалог з Президентом України, нашими Прем'єр Міністром та Міністром закордонних справ. Можливості європейської інтеграції, які пів року тому вважалися далекою перспективою, вже стали реаліями сьогодення. Це засвідчило й надання Україні статусу кандидата на членство у ЄС [18]. Як і будь-яка інша кризова ситуація, нинішній стан справ відкриває нові можливості відстоювання інтересів України в міжнародній політиці. І нам лишається не лише сподіватися, але й докласти всіх зусиль для того, щоб український народ отримав довготривалий ефект від «м'якої сили», за яку він уже заплатив високу ціну, мужньо виборюючи свою свободу і незалежність.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Використання публічної дипломатії в якості інструмента «м'якої сили» (soft power) набуває дедалі більшого поширення у сучасній практиці міжнародних відносин.

Якщо протягом ХХ століття ключовими проєкторами «м'якої сили» виступали США, СРСР (до його розпаду) та європейські країни, то за останнє десятиліття дуже великої ваги у цій сфері набуває КНР. З точки зору публічного управління, щонайменше у короткостроковій та середньостроковій перспективі, країни, які характеризуються нижчим рівнем публічності державних інститутів та концентрацією влади в руках монобільшості, мають більш дієву «м'яку силу». Однак варто мати на увазі, що «м'яка сила» не дозволяє ігнорувати потреби власного населення, зокрема – тривалий час обмежувати його права і свободи без небажаних наслідків.

В умовах воєнного стану в Україні та триваючої боротьби за незалежність нашої держави, що на увесь світ демонструє непохитну мужність українського народу, спостерігається зростання «м'якої сили» України. Це сприяє подальшому нарощенню підтримки України з боку громадськості, і як наслідок – керівництва більшості демократичних країн світу.

Подальшу увагу дослідників доречно зосередити на проблематиці оптимізації політичного впливу України на міжнародній політичній арені. Вкрай важливими є вдосконалення наявних та розробка нових інструментів «м'якої сили», у тому числі – з урахуванням сучасних телекомунікаційних технологій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Капітоненко М. Силовий фактор у міжнародних відносинах: парадигми, теорії, концепції.

Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка : Міжнародні відносини. 2006. № 33/34. С. 13-18.

2. Nye, Joseph (8 May 2012). "China's Soft Power Deficit To catch up, its politics must unleash the many talents of its civil society". *The Wall Street Journal*. Retrieved 6 December 2014.

3. Сунь-дзи. Мистецтво війни. *Видавництво Старого Лева*. Львів. 2015. 112 с.

4. Routledge handbook of public diplomacy / N. Snow, P. M. Taylor, ed. Abingdon: *Routledge*, 2009. 382 p.

5. Creel, George. How We Advertised America: The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe. New York: *Harper & Brothers*, 1920.

6. Росіянин прикував себе до McDonald's, щоб заклад не покидав РФ. URL : <https://www.5.ua/dv/tresh/271214>

7. Коротков Д. С. Концепція «м'якої сили» в контексті зовнішньополітичної стратегії України. № 3 (119). 2015 *ГРАНІ*. С. 13-17.

8. Фукуяма Ф. Кінець історії? // *Питання філософії*. 1990. № 3. С. 134-148. URL: <https://www.politnauka.org/library/dem/fukuyama-endofhistory.php>

9. John B. Hattendorf. The Idea of a "Fleet in Being" in Historical Perspective. *Naval War College Review*. 2014. Vol.6. Article 6. URL : <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1246&context=nwc-review>

10. "WTO | 2017 Press Releases – Trade recovery expected in 2017 and 2018, amid policy uncertainty-Press/793". *World trade organization* URL: www.wto.org

11. Мусієнко І. В. Етнічний лобізм як інструмент нарощування «м'якої сили» України. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Musiienko_Iryna/Etnichniy_lobizm_iak_instrument_naroshuvannia_miakoi_syly_Ukrainy.pdf

12. 50 Years Later, Some Question Value of U.S.-China 'Panda Diplomacy'. By Alyssa Lukpat. Published Feb. 13, 2022. *The New York Times* URL : <https://www.nytimes.com/2022/02/13/world/asia/us-china-panda-diplomacy.html>

13. Prof. Andrew Nathan quoted in the NY Times: 50 Years Later, Some Question Value of U.S.-China 'Panda Diplomacy'. *Columbia University*. URL : <https://www.iserp.columbia.edu/article/prof-andrew-nathan-quoted-ny-times>

14. Прем'єр-міністр Італії Маріо Драгі пішов у відставку. Тепер на країну чекають нові вибори. *BBC News*. 21 липня 2022. URL : <https://www.bbc.com/ukrainian/features-62249960>

15. China Snaps Up Russia's Far East Oil Even as Covid Saps Demand. *Bloomberg*. 23.05.2022. URL : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-23/china-snaps-up-russia-s-far-east-oil-even-as-covid-saps-demand>

16. Deutscher Bundestag. URL : <https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen>

17. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року. *Офіційний Веб-сайт Офісу Президента України*. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

18. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Служба Віце-прем'єр-міністра України, 23 червня 2022 року. *Урядовий портал*. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ОСВІТНЬО-НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

DEVELOPMENT OF THE INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT SYSTEM OF AN EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ORGANIZATION

У статті визначені особливості розвитку системи управління інтелектуальною власністю освітньо-наукової організації. Наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та особливостей функціонування системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, а також шляхів її удосконалення. Виокремлено особливі ознаки суб'єкта системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, а саме: наявність чітко окресленого обсягу повноважень щодо видачі охоронного документа; належність до системи органів публічної адміністрації; наявність структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; певний територіальний масштаб діяльності; використання специфічних форм та методів управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації. Виокремлено основні напрями розвитку системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації: 1) удосконалення нормативної бази у сфері інтелектуальної власності; 2) удосконалення механізмів державного управління сферою інтелектуальної власності та розвитку інституційної бази; 3) покращення механізмів набуття права інтелектуальної власності; 4) розвиток системи стимулювання у сфері інтелектуальної власності; 5) удосконалення системи захисту права інтелектуальної власності, створення ефективних механізмів боротьби з порушеннями у даній сфері; 6) підвищення в суспільстві рівня обізнаності та культури у сфері інтелектуальної власності; 7) підвищення рівня освіти та професійного рівня у сфері інтелектуальної власності; 8) забезпечення високого рівня інтелектуальної безпеки для надійного розвитку і збереження українського інтелектуального потенціалу. Сформульовано пріоритетні напрями розвитку системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства України, яке стосується цих питань, зокрема розробки та прийняття окремого Кодексу інтелектуальної власності в Україні.

Ключові слова: система управління, інтелектуальна власність, освітньо-наукова організація, розвиток, безпека.

The article identifies the features of the development of the intellectual property management system of an educational and scientific organization. A theoretical generalization and a new solution to the scientific task of determining the essence and features of the functioning of the management system in the field of intellectual property of an educational and scientific organization are highlighted, namely: the presence of a clearly defined scope of authority regarding the issuance of a security document; belonging to the system of public administration bodies; the presence of structural subdivisions in which positions are held by civil servants; a certain territorial scale of activity; the use of specific forms and methods of management in the field of intellectual property of an educational and scientific organization. The main directions of the development of the management system in the field of intellectual property of educational and scientific organizations are highlighted: 1) improvement of the regulatory framework in the field of intellectual property; 2) improvement of state management mechanisms in the field of intellectual property and development of the institutional base; 3) improvement of mechanisms for acquiring intellectual property rights; 4) development of the incentive system in the field of intellectual property; 5) improvement of the system of protection of intellectual property rights, creation of effective mechanisms for combating violations in this area; 6) increasing the level of awareness and culture in the field of intellectual property in society; 7) raising the level of education and professional level in the field of intellectual property; 8) ensuring a high level of intellectual security for the reliable development and preservation of Ukrainian intellectual potential. The priority directions for the development of the management system in the field of intellectual property of an educational and scientific organization, specific proposals and recommendations for improving the legislation of Ukraine related to these issues, in particular the development and adoption of a separate Code of Intellectual Property in Ukraine, have been formulated.

Key words: management system, intellectual property, educational and scientific organization, development, security.

УДК 351:862.44
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.30.25>

Шестаковська Т. Л.

доктор наук з державного управління,
ректор Чернігівського інституту
інформації, бізнесу і права
ЗВО «МНТУ»

Постановка проблеми. Україна має вагомі об'єктивні передумови формування інноваційної стратегії довгострокового соціально-економічного та культурного розвитку. Однак ефективна реалізація такої стратегії неможлива без належного управління у сфері інтелектуальної власності. Зазначене цілком стосується управління інтелектуальної влас-

ності у сфері освітньо-наукової організації. Проблеми управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації ще не знайшли належного висвітлення в науковій літературі. Предметом наукового пошуку були переважно питання адміністративної відповідальності за порушення права інтелектуальної власності, що потребує детального аналізу

цього інституту з позицій публічно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У деяких наукових працях з адміністративного права аналізувались окремі аспекти реалізації та захисту права інтелектуальної власності, а саме: О. Головкової, Ф. Кіріленко, Г. В. Корчевного, І. С. Кравченко, Г. С. Римарчука, Є. В. Юркова, О. Ш. Чомахашвілі та інших. Проте особливості управління системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації досі залишаються дослідженими недостатньо.

Мета статті. Метою дослідження є визначення сутності та особливостей системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, уточнення правових засад її здійснення, формулювання науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З часу проголошення незалежності України та обрання нею курсу ринкових реформ та інтеграції до світового економічного простору, інтенсивно розвивається й удосконалюється система суб'єктів управління забезпеченням реалізації системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації. Основними завданнями цієї системи є забезпечення конституційного права громадян України на свободу творчого самовираження та захист його результатів, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності у сфері освіти, створення сприятливих умов для розвитку інтелектуального потенціалу нації, зростання інноваційної активності, а також виконання міжнародних зобов'язань України в сфері інтелектуальної власності.

Як наголошують у своїх працях вчені, сьогодні у нашій державі існує не зовсім досконала методика управління інтелектуальною власністю. Суттєвим недоліком наявної системи управління є те, що в ній фактично відсутній комплексний підхід до процесів інформаційного забезпечення, експертизи, надання правового захисту, економічної оцінки вартості та використання об'єктів інтелектуальної власності. Управління інтелектуальною власністю практично закінчується на стадії видачі охоронного документа, а система управління, яка вирішує питання, що пов'язані з оцінкою прав використання і введенням їх до господарського обігу відсутня. Функціонування системи управління інтелектуальною власністю в Україні характеризується відсутністю належної координації в роботі органів державного управління, недостатньою ефективністю

діяльності структур, які забезпечують захист прав інтелектуальної власності. Таким чином, на сьогодні існує потреба в удосконаленні чинної системи управління інтелектуальною власністю, гармонізації її параметрів з поточними та перспективними вимогами ринкового середовища [1].

Забезпечення реалізації системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації включає в себе законодавство, як сукупність правових положень, на підставі яких будь-яка особа набуває, реалізує та захищає свої права, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної, творчої діяльності (нормативна база), державні та судові органи, наділені відповідними повноваженнями в сфері захисту права інтелектуальної власності, наукові та освітні установи, громадські організації та інші структури, що беруть активну участь в реалізації державної політики у цій сфері та вирішенні широкого кола завдань з надання правової охорони, управління, реалізації та захисту прав інтелектуальної власності (інституційна база), елементи і відносини, які забезпечують та підтримують на відповідному рівні функціонування системи (інфраструктура), а також користувачів цієї системи.

Одночасно зі створенням і удосконаленням нормативної бази щодо забезпечення реалізації системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, відбувається формування та розвиток інституційної бази, необхідна для забезпечення набуття, здійснення та захисту прав інтелектуальної власності у зазначеній сфері.

На сьогодні система суб'єктів забезпечення реалізації системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації включає державні органи, установи та структури, що наділені прямими і непрямими функціями та відповідальністю в сфері інтелектуальної власності, та судові органи. На підставі аналізу нормативно-правових актів, слід здійснити класифікацію суб'єктів управління забезпечення реалізації системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації за рівнем компетенції у сфері, що досліджується. В цілому слід виокремити суб'єкти загальної, галузевої та спеціальної компетенції.

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати

свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Головною ціллю державної політики в інтелектуальній сфері на середньострокову перспективу є сприяння формуванню та запровадженню сучасної моделі інтеграції інтелектуального потенціалу нації у внутрішній і світовий ринки, враховуючи як національну специфіку процесів перетворення інтелектуального надбання в конкурентоспроможну продукцію, так і відповідний світовий досвід. Забезпечення сталого розвитку освіти України потребує повноцінного використання наукового-технічного потенціалу, спрямування його на забезпечення реальних потреб розвитку освіти на базі інноваційної моделі. При цьому інтелектуальна власність у сфері освіти має стати фундаментальним і міцним інструментом створення сприятливого середовища для творчої активності та вільної конкуренції як базових засад економічного, соціального й культурного розвитку нашої держави.

Основними напрямками розвитку адміністративно-правового регулювання управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, на нашу думку, мають бути:

- 1) удосконалення нормативної бази в сфері інтелектуальної власності;
- 2) удосконалення механізмів державного управління сферою інтелектуальної власності та розвитку інституційної бази;
- 3) покращення механізмів набуття управління у сфері інтелектуальної власності;
- 4) розвиток системи стимулювання в сфері інтелектуальної власності;
- 5) удосконалення системи захисту прав інтелектуальної власності, створення ефективних механізмів попередження та боротьби з порушеннями у сфері, що досліджується;
- 6) підвищення в суспільстві рівня обізнаності та культури в сфері інтелектуальної власності;
- 7) підвищення рівня освіти та професійного рівня в сфері інтелектуальної власності;
- 8) забезпечення високого рівня інтелектуальної безпеки для надійного розвитку і збереження українського інтелектуального потенціалу.

Для удосконалення нормативної бази в сфері необхідно:

- 1) продовження гармонізації законодавства в сфері інтелектуальної власності із загальним законодавством України та законодавством, що регулює інші сфери, законодавчих і відомчих нормативних актів, а також систематизація та уніфікація норм, що регулюють відносини в сфері інтелектуальної власності;
- 2) продовження процесу адаптації законодавства в сфері інтелектуальної власності до законодавства ЄС;

3) внесення змін до законодавства, що регулює питання набуття та здійснення прав на об'єкти інтелектуальної власності;

4) удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із захистом та дотриманням прав;

5) постійний моніторинг міжнародної правової системи інтелектуальної власності та системи права ЄС.

З метою створення ефективних механізмів захисту прав інтелектуальної власності, попередження та боротьби з правопорушеннями у сфері, що досліджується, необхідно:

1) здійснення ефективних заходів із попередження та припинення правопорушень у сфері інтелектуальної власності;

2) опанування кращим європейським досвідом стосовно стандартів, що відносяться до порушення прав інтелектуальної власності;

3) забезпечення дієвого захисту прав інтелектуальної власності в судовому та адміністративному порядку. Дійсно юрисдикційна форма захисту прав інтелектуальної власності саме і полягає в тому, що, особа, права інтелектуальної власності якої порушено, звертається за захистом до суду, інших компетентних державних органів, уповноважених вжити необхідні заходи для відновлення порушеного права і припинення правопорушення [2];

4) розробка механізмів оцінювання причин і масштабів контрафакції та піратства;

5) створення ефективних механізмів дотримання законодавства в сфері авторського та суміжних прав у цифровому середовищі;

6) впровадження сумлінних практик захисту інтелектуальної власності та досягнення максимального успіху в зниженні рівня піратства та контрафакції;

7) впровадження інтегрованих механізмів збору, обробки та розповсюдження даних про порушення прав інтелектуальної власності, забезпечення конструктивного діалогу із зацікавленими особами;

8) створення сприятливих умов для правомірного використання об'єктів промислової власності, авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет;

9) моніторинг діяльності та сприяння зміцненню менеджменту організацій колективного управління;

10) покращення координації дій правоохоронних і контролюючих органів по боротьбі з порушеннями прав інтелектуальної власності та налагодження більш тісної співпраці державних інспекторів з питань інтелектуальної власності та працівників правоохоронних органів, зокрема МВС України та органів прокуратури, у проведенні спільних заходів по

боротьбі з порушенням законодавства у сфері інтелектуальної власності;

11) активне використання інформаційних засобів і комунікацій у цілях боротьби з порушенням прав інтелектуальної власності [3].

Для покращення обізнаності та розвитку високої культури широких верств населення в сфері інтелектуальної власності постає необхідним:

– інформування широких кіл громадськості та бізнесових кіл про роль і значення інтелектуальної власності з метою підвищення інтересу до створення та правомірного використання об'єктів інтелектуальної власності, зростання конкурентоспроможності підприємств, економічного, соціального та культурного розвитку країни;

– розповсюдження та популяризація знань про законодавство в сфері інтелектуальної власності, важливість охорони та дотримання прав інтелектуальної власності для різноманітних категорій користувачів Національної системи інтелектуальної власності;

– надання доступу до інформації та знань у сфері інтелектуальної власності за допомогою сучасних засобів, інформаційних і комунікаційних технологій;

– здійснення заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості та рівня усвідомлення молоді, що навчається, значення інтелектуальної власності в розв'язанні актуальних проблем суспільства (зміна клімату, впровадження екологічних інновацій, захист традиційних знань і фольклору тощо);

– організація заходів з питань залучення уваги до сфери інтелектуальної власності школярів, розвиток творчої активності молодого покоління шляхом стимулювання дослідницької й інноваційної діяльності серед школярів [4].

Досліджуючи такий напрямок, як підвищення рівня освіти у сфері інтелектуальної власності, слід зазначити, що характерною для України є недооцінка в суспільстві значимості захисту прав інтелектуальної власності. Таке явище є значною мірою наслідком культурно-етичної спадщини минулого, коли в суспільстві переважала державна власність на результат творчості, а результати діяльності в науковій та культурній сферах вважалися надбанням усього народу. Це передусім вказує на те, що деформація правових понять у значній частині громадян підтримується неவிбагливістю їх вимог до якості пропозиції, що є нормою для малозабезпечених верств населення. Непоодинокими є випадки, коли через низьку правову та економічну культуру суб'єкти науково-технічної та економічної діяльності добровільно відмовляються від використання

існуючих механізмів захисту своїх прав та інтересів як власники інтелектуальних здобутків. Проблеми забезпечення захисту прав інтелектуальної власності в Україні багато в чому визначаються значною нестачею кваліфікованих фахівців з цих питань, що потребують великого обсягу спеціальних теоретичних знань та практичного досвіду. Обмежена платоспроможність населення України призводить до того, що в ряді сфер освіти, особливо щодо комп'ютерних програм, баз даних, аудіовізуальної продукції, діють стимули до споживання продукції, виготовленої з порушенням прав інтелектуальної власності, а зацікавленість у її виготовленні та розповсюдженні зумовлюється одержанням високих прибутків, що стає можливим внаслідок недотримання прав інтелектуальної власності та несвоєчасного застосування заходів цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності [5].

На підставі викладеного необхідно, по-перше, здійснити уточнення змісту освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів з позиції формування в державі творчих особистостей, здатних до створення об'єктів інтелектуальної власності; по-друге, підтримання високого професійного рівня працівників державної системи управління у сфері інтелектуальної власності, навчання суддів, співробітників правоохоронних та контролюючих органів тощо.

З метою забезпечення високого рівня інтелектуальної безпеки в нашій державі слід здійснити ряд заходів, які повинні буди зорієнтовані: по-перше, на розробку засад і механізмів забезпечення інтелектуальної безпеки в державі; по-друге, забезпечення надійного захисту інтересів суб'єктів господарювання в сфері інтелектуальної власності, об'єктів інтелектуальної власності, носіїв інтелекту та продуктів їх розумової праці; по-третє, розробку комплексу організаційно-правових, господарсько-економічних та інших заходів, спрямованих як на збереження і відтворення інтелектуального потенціалу в країні, так і підвищення престижності розумової праці, зацікавленості носіїв наукового інтелекту в плідній роботі; по-четверте, удосконалення науково-технічної політики, яка має відповідати новим соціально-економічним умовам розвитку нашої країни в контексті Світової організації торгівлі та євроінтеграції; по-п'яте, підвищення суспільної та соціальної значущості висококваліфікованих фахівців і провідних вчених [6].

Реалізація викладених напрямків вдосконалення системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації повинно сприяти розвитку економіки

України на базі інноваційної моделі; збереженню та розвитку інтелектуального потенціалу нації; інтеграції України до світового співтовариства як його повноправного члена; покращенню міжнародного іміджу України та її інвестиційної привабливості.

У сучасному світі, коли економіка України все більше інтегрується у світову, необхідно усвідомлювати те, що комерціалізація результатів наукових досліджень є основою конкурентного розвитку вітчизняного бізнесу. Отримання нових знань і технологій та їх використання в інтересах соціально-економічного розвитку держави безпосередньо визначають роль і місце країни у світовому співтоваристві, рівень життя народу і забезпечення національної безпеки. Економічна сутність результатів наукових досліджень полягає у тому, що комерційно-привабливі знання можуть набувати товарної форми, адже захищені законом інтелектуальні активи здатні приносити їх власникам значні прибутки.

Більшість результатів наукових досліджень є об'єктами правової охорони. Це об'єкти промислової власності: винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, ноу-хау. А також об'єкти авторського права: технологічні регламенти, креслення, інша технічна та технологічна документація, монографії, дисертації, комп'ютерні програми тощо. Однак, завдання полягає в тому, щоб розглянути результат наукових досліджень як об'єкт комерціалізації [7].

З метою формування науково-методологічної основи комерціалізації результатів наукових досліджень закладів вищої освіти, враховуючи вітчизняний та міжнародний досвід, нами запропоновано згрупувати результати наукових досліджень закладів вищої освіти за п'ятьма класифікаційними ознаками (табл. 1), які враховують дві головні предметні сфери комерціалізації: 1) діяльність по формуванню результатів наукових досліджень; 2) вибір способу комерціалізації.

Кожен об'єкт комерціалізації має свій власний набір юридичних вимог, які необхідно задовольнити. Щоб вибрати відповідний спосіб правової охорони об'єктів комерціалізації, слід оцінити сукупність соціально-економічних факторів. Прийняття рішення про правову охорону результатів наукових досліджень передбачає досягнення двох важливих цілей: по-перше, забезпечення системного підходу до кожної ситуації, пов'язаної з правовою охороною результатів наукових досліджень; по-друге, розгляд усіх об'єктів комерціалізації для кожної ситуації.

Висновки. Виокремлено особливі ознаки суб'єкта системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації, а саме: наявність чітко окресленого обсягу повноважень щодо видачі охоронного документа; належність до системи органів публічної адміністрації; наявність структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; певний територіальний масштаб діяльності; використання специфічних форм та методів управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації.

Зазначено, що під методами системи управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації варто розуміти комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації здійснюють вплив на суспільні відносини з метою реалізації покладених на неї завдань щодо управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації.

Доведено, що засобами запобігання протиправним посяганням на правове: агітація, інформування фізичних і юридичних осіб про законодавство у сфері інтелектуальної власності, критика антигромадських дій інтелектуальних піратів, заохочення фізичних та юридичних осіб, які активно беруть участь в охороні права інтелектуальної власності, тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бошицький Ю. Л. Проблеми оптимізації управління сферою інтелектуальної власності в сучасній Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 186–190.
2. Клімушин П. С. Особливості управління інтелектуальною власністю в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Державне будівництво*. 2013. № 2 URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/doc/2/02.pdf>
3. Мельник О. М. Проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності в Україні: моногр. / О. М. Мельник. Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 362 с.
4. Національна стратегія розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні на період до 2020 року URL: <http://sips.gov.ua/ua/project-ip-strategy28082014>.
5. Основи управління у сфері інтелектуальної власності в Україні: підруч. для студ. неюрид. вузів / за заг. ред. О. А. Підпригори, О. Д. Святоцького. К.: Ін Юре, 2003. 236 с.
6. Шпак А. П. Правові засади управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації. *Право і Безпека*. 2014. № 4(55). С. 230–233.
7. Чомахашвілі О. Ш. Адміністративно-правове регулювання управління у сфері інтелектуальної власності освітньо-наукової організації на промислові зразки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Чомахашвілі Олена Шотаєвна. Ірпінь., 2008. 216 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 (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

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

Контактна особа:

Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

info@iei.od.ua

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

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 30

Коректура • Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка • А. Марєєва

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 16,18. Ум. друк. арк. 17,21.
Підписано до друку 30.08.2022. Замов. № 0922/369. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.