

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 21



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Редакційна колегія:

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

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 1 від 25.01.2021 року)**

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

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

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

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Вальчук О.І.**

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ.....7

Галушка В.Ю.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ.....11

Гентош О.П., Соловей Д.А.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ІНТЕГРАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ І ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ.....15

Перевізник В.М.

РОЛЬ І МІСЦЕ ҐЕНДЕРНОГО РЕСУРСУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....19

Сабурова Г.Б.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... 23

СЕКЦІЯ 2**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Вовк С.М., Половян Н.С., Вовк Т.В.**

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ВИРОБНИЦТВА МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ..... 28

Дурман М.О.

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ГРОМАД ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2021 РІК)..... 35

Котляр Л.І.

ПСИХОЛОГІЧНЕ НЕБЛАГОПОЛУЧЧЯ ТА ПИТАННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....41

Кушнір В.О., Подибайло М.Т.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ З ПИТАНЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ..... 45

Масляк Т.Р.

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ РИНКІВ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕГІОНАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ.....50

Махінчук Н.В.

УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ В УКРАЇНІ.....57

Олійник Р.Ю.

МЕТОДОЛОГІЯ AGILE У ПРОЄКТАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТИ.....64

Парубчак І.О., Балашов А.М.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ НАДАННЯ ПОСЛУГ З ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ В МЕРЕЖІ РЕКРЕАЦІЙНО-КУРОРТНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ..... 68

Samofalov D.O.

INNOVATIVE APPROACH TO COMMUNICATION SERVICES DEVELOPMENT IN ELECTRONIC HEALTHCARE SYSTEM. INTERNATIONAL EXPERIENCE ANALYSIS.....72

Харечко Д.О., Пронюк Ю.Н.

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ВНАСЛІДОК ВПЛИВУ ПАНДЕМІЇ COVID-19..... 80

Чорний О.В.

ТРАНСФОРМАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ВНАСЛІДОК ПАНДЕМІЇ COVID-19:
ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ НЕГАТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ В УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ..... 84

**СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

Корнута Л.М.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
СЛУЖБОВЦЯ: ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ
ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ..... 88

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

Бажора О.О.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА:
ДОСВІД АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ ІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ РИНКІВ ОЗБРОЄННЯ..... 94

Гнатенко В.С.

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЕКОНОМІЧНОЇ
СТАБІЛЬНОСТІ ТА СТІЙКОСТІ..... 103

Ткачова Н.М., Мартьянова Р.А., Казанська О.О.

РИЗИКИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ЧЕРЕЗ НАВЧАННЯ
ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ..... 109

Фердман Г.П.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНИХ
ТРАНСПОРТНИХ КОРИДОРІВ ЯК ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ..... 116

**СЕКЦІЯ 5
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Шестаковська Т.Л.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ..... 122

Сопіна О.А.

РЕАЛІЗАЦІЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗАСОБАМИ PR-ТЕХНОЛОГІЙ..... 127

Саламатов В.О., Масляк М.І.

СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ КУЛЬТУРНО-ОСВІТНЬОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... 132

Радченко А.П.

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД..... 137

Мерзляк А.В., Мордвінов О.Г.

КОНЦЕПТУАЛЬНА РОЛЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ УКРАЇНИ
В РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВИХ ЗАХОДІВ..... 144

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ..... 149

CONTENTS

SECTION 1**THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION****Valchuk O.I.**STAGES OF FORMATION OF PUBLIC POLICY IN THE SYSTEM
OF STATE SOCIAL INSURANCE OF UKRAINE.....7**Halushka V.Yu.**

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATION IN INDEPENDENT UKRAINE.....11

Hentosh O.P., Solovei D.A.ORGANIZATIONAL AND LEGAL APPROACHES IN THE STATE POLICY OF INTEGRATION
BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION:
SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL FACTORS.....15**Pereviznyk V.M.**THE ROLE AND PLACE OF GENDER RESOURCES
IN THE PUBLIC POLICY SYSTEM.....19**Saburova H.B.**

MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPING THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE...23

SECTION 2**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION****Vovk S.M., Polovian N.S., Vovk T.V.**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES
TO THE ORGANIZATION OF MODERN MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION AS THE PRODUCTION OF MEDICAL SERVICES..... 28**Durman M.O.**STATE FINANCIAL SUPPORT TO THE COMMUNITY
AS A TOOL TO STIMULATE LOCAL DEVELOPMENT
(ON THE EXAMPLE OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE 2021).....35**Kotliar L.I.**PSYCHOLOGICAL DISTRESS AND THE ISSUE OF PROCRASTINATION
OF CIVIL SERVANTS..... 41**Kushnir V.O., Podybailo M.T.**PROPOSITION FOR IMPROVEMENT OF THE INFORMATION
AND ANALYTICAL MECHANISM ON STRATEGIC COMMUNICATIONS
IN THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE.....45**Masliak T.R.**ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF MARKETS
OF EDUCATIONAL SERVICES IN UKRAINE, TAKING INTO ACCOUNT
THE FEATURES OF REGIONAL FORMATIONS.....50**Makhinchuk N.V.**UNIFICATION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE SYSTEM OF DENTAL
CARE TO THE POPULATION IN UKRAINE..... 57**Oliinyk R.Yu.**AGILE METHODOLOGY IN PUBLIC GOVERNANCE PROJECTS:
THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS..... 64**Parubchak I.O., Balashov A.M.**STATE REGULATION IN THE SYSTEM OF SERVICES FOR HEALTH
AND RECOVERY OF THE POPULATION IN THE NETWORK
OF RECREATIONAL AND RESORT ESTABLISHMENTS IN UKRAINE.....68**Samofalov D.O.**

INNOVATIVE APPROACH TO COMMUNICATION SERVICES DEVELOPMENT IN ELECTRONIC HEALTHCARE SYSTEM. INTERNATIONAL EXPERIENCE ANALYSIS.....	72
Kharechko D.O., Proniuk Yu.N. FORMATION OF MODERN STATE POLICY OF SOCIO-ECONOMIC STABILIZATION IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION AS A RESULT OF THE INFLUENCE OF PANDEMIC COVID-19.....	80
Chornyj O.V. TRANSFORMATION OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN THE HEALTHCARE SYSTEM AS A RESULT OF THE COVID-19 PANDEMIC: ECONOMIC FACTORS OF NEGATIVE IN THE UKRAINIAN SOCIETY.....	84
SECTION 3 PUBLIC SERVICE	
Kornuta L.M. CURRENT ISSUES OF DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS: FOREIGN PRACTICES AND WAYS OF IMPROVEMENT IN UKRAINE.....	88
SECTION 4 PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER	
Bazhora O.O. SHAPING AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF MILITARY AND TECHNICAL COOPERATION: THE EXPERIENCE OF THINK TANKS FOR THE STUDY OF WEAPONS MARKETS.....	94
Hnatenko V.S. INFORMATION SECURITY IN STATE REGULATION OF ECONOMIC STABILITY AND PERSISTENCY.....	103
Tkachova N.M., Martianova R.A., Kazanska O.O. RISKS OF ILLEGAL MIGRATION THROUGH EDUCATION AS A THREAT TO NATIONAL SECURITY.....	109
Ferdman H.P. SOME PROBLEMS OF USING INTERNATIONAL TRANSPORT CORRIDORS AS A TRANSIT POTENTIAL OF UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT.....	116
SECTION 5 TOPICAL ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION	
Shestakovska T.L. MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE HOUSING AND COMMUNAL SPHERE.....	122
Sopina O.A. REALIZATION OF THE COMMUNICATION FUNCTION OF PUBLIC MANAGEMENT OF PR-TECHNOLOGIES.....	127
Salamatov V.O., Masliak M.I. STRATEGIC VECTORS OF CULTURAL AND EDUCATIONAL SUPPORT FOR INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	132
Radchenko A.P. PUBLIC ADMINISTRATION REFORM: LEGITIMATE EXPERIENCE.....	137
Merzlyak A.V., Mordvinov O.H. THE CONCEPTUAL ROLE OF THE POLITICAL AND MANAGERIAL ELITE OF UKRAINE IN THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CRISIS MEASURES.....	144
A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....	149

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ

STAGES OF FORMATION OF PUBLIC POLICY IN THE SYSTEM OF STATE SOCIAL INSURANCE OF UKRAINE

У статті зроблено спробу визначити та коротко схарактеризувати основні етапи формування публічної політики у сфері соціального страхування населення в Україні за останні 30 років (у період із 1991 по 2021 рік). Визначено поняття «публічна політика», на основі якого здійснено аналітичний огляд. Розглянуто механізми формування публічної політики в системі державного соціального страхування, а також проаналізовано зміни в нормативно-правовому забезпеченні означеної сфери. Автор описує трансформацію національної системи соціального страхування, зупиняється на хронології формування нормативно-правової бази, акцентує увагу на тих недоліках та прорахунках, які мали місце або ж досі потребують належного врегулювання. Серед відкритих питань, що стосуються моделі соціального страхування, виділені такі: ухвалення закону про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, налагодження ефективної діяльності у сфері надання електронних послуг із широким охопленням усіх зацікавлених осіб, формування законодавчого підґрунтя та позитивного іміджу недержавного соціального страхування, а також ефективна взаємодія зі спеціалізованими міжнародними установами. У висновку автор зазначив, що зріла публічна політика у сфері соціального страхування можлива за умови зміцнення громадянського суспільства, формування каналів доступу до ухвалення рішень та їхньої відкритості, існування зворотних зв'язків, а також актуалізації суспільної значущості дієвої моделі соціального страхування, яка відповідатиме сучасним запитам і сприятиме стабільному розвитку. У статті автор також звертає увагу на значний потенціал національної системи соціального страхування, яка, незважаючи на недоліки, є життєздатною і відкритою до вдосконалення.

Ключові слова: соціальне страхування, публічна політика, державна політика, громадянське суспільство, органи публічної влади, публічна інформація.

In the article the author identified and briefly described the main stages of formation of public policy in the field of social insurance in Ukraine for the last 30 years (in the period from 1991 to 2021). Defined the concept of "public policy". On its basis, carried out an analytical review. He considered the mechanisms of public policy formation in the system of state social insurance. Analyzed changes in the legal framework for social insurance. The author describes the transformation of the national social insurance system. He dwells on the chronology of the formation of the regulatory framework, emphasizes the shortcomings and miscalculations that have occurred or still need to be properly addressed. Among the open issues related to the model of social insurance are the following: the adoption of the law on compulsory state social health insurance, the establishment of effective activities in the field of electronic services with wide coverage of all stakeholders, the formation of the legal basis and a positive image of private social insurance, effective interaction with specialized international institutions. In conclusion, the author noted that a mature public policy in the field of social insurance is possible provided the strengthening of civil society, the formation of channels of access to decision-making and their openness, the existence of feedbacks, and the actualization of social significance of effective social insurance model, which will meet modern demands and promote sustainable development. In the article the author draws attention to the significant potential of the national social insurance system. It has shortcomings, but is viable and open to improvement.

Key words: social insurance, public policy, state policy, civil society, public authorities, public information.

УДК 351.84:32]:342.734(477)«1991/2021»
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.1>

Вальчук О.І.

к. іст. наук,
старший викладач кафедри права
і публічного управління
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

Постановка проблеми в загальному вигляді. Нині система державного соціального страхування України перебуває на стадії формування й одночасної трансформації. Історично її зародження відбулося ще в дореволюційний період, значного прогресу було досягнуто у 20-х рр. ХХ ст., який, однак, було втрачено протягом наступних кількох десятиліть. Радянська система соцстраху, яку успадкувала незалежна Україна, у зв'язку зі змінами соціально-трудова відносин потребувала

перегляду. Оновлення нормативно-правової бази було розпочато ще 11 лютого 1991 р. з постанови Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – РСР) і Ради Федерації незалежних профспілок України «Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР». Це був лише один із перших кроків на шляху до фінансової самостійності та стабільності системи соцстраху.

Необхідність виділення та розгляду окремих етапів у формуванні публічної політики у

сфері соціального страхування зумовлена, з одного боку, окресленням основних рис національної моделі публічної політики, а з іншого – підвищенням ролі життєздатної системи соціального страхування в забезпеченні соціального захисту населення, особливо у кризові періоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Особливості публічної політики в Україні в умовах розвитку нової системи управління у своїх працях досліджують О. Рудакевич, С. Ситник, С. Телешун та інші [14; 15]. Українські науковці О. Мельничук, А. Вольська, І. Гуменюк, С. Жадан, Ю. Юрченко й інші у процесі вивчення системи соціального страхування висвітлюють питання її історичного розвитку, економічного потенціалу, нормативно-правового забезпечення або ж розглядають у контексті державного управління у сфері соціального захисту населення [1; 2; 3; 6; 16].

Попри значну кількість публікацій, дотичних до теми нашого дослідження, проблема, що стосується безпосередньо публічної політики у сфері соціального страхування, залишається відкритою для творчого наукового пошуку.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Увага науковців прикута до теоретико-методологічних аспектів формування публічної політики загалом. Детального розгляду у працях закордонних та вітчизняних дослідників набувають питання трансформації публічної політики. Однак вузькоспеціалізованих досліджень, спрямованих на вивчення публічної політики в конкретній сфері, а саме в системі соціального страхування, немає. Недостатня наукова розробленість означеного питання не дозволяє розглядати проблему цілісно, аналізувати перспективи розвитку та давати оцінку сучасного стану системи соцстраху. У зв'язку із цим стала можливою поява дослідження, у якому увага акцентується на взаємозв'язку публічної політики та розвитку соціального страхування.

Мета статті – окреслити та проаналізувати основні етапи формування публічної політики в системі державного соціального страхування України.

Виклад основного матеріалу. Поняття «публічна політика» та його сутність залишається предметом наукового дискурсу. Як зауважують дослідники означеного питання, немає єдиної думки щодо його розуміння. Існують лише підходи до тлумачення змісту.

Для досягнення поставленої в роботі мети, на нашу думку, доцільним буде використувати підхід, відповідно до якого «публічна політика – це програма, що містить стратегії розвитку держави» [15, с. 186]. Адже його

вживають тоді, коли питання стосується галузевої політики. У нашому випадку – це сфера державного соціального страхування.

Водночас ми послуговуватимемося визначенням публічної політики, яке сформулювали викладачі Національної академії державного управління при Президентові України С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович. Вони пропонують таке тлумачення терміна: «це політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [15, с. 192].

Опираючись на сучасні напрацювання з питання розмежування понять «публічна політика» та «державна політика», можна говорити про те, що сьогодні в Україні, під впливом різних чинників, триває процес трансформації державної політики в публічну. Що має прямий вплив на предмет нашого дослідження.

Підвалини національної системи державного соціального страхування України були закладені 11 лютого 1991 р. в постанові Ради Міністрів Української РСР і Ради Федерації незалежних профспілок України «Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР». Нею було затверджено Положення «Про Фонд соціального страхування Української РСР», який став єдиним республіканським центром управління соцстрахом [13]. Це рішення збігається в часі з першим етапом руху постсоціалістичних країн на шляху до зміни типу політики, відповідно до запропонованої О. Рудакевичем періодизації. Її другий етап, «квазіпублічної політики – імітації взаємодії державної влади із громадськістю», охоплює період з 1991 по 2004 р. [14, с. 260]. У сфері соціального страхування за цей час відбулися значні зміни. За підтримки Європейського Союзу через реалізацію програми TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) спільними зусиллями було розроблено проєкт Концепції соціального забезпечення населення (схвалений постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758–XII) та «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР) [5]. У Концепції розробники зафіксували основні принципи та структуру моделі соціального страхування в умовах ринкової економіки; виокремила чотири самостійні види соціального страхування: страхування на випадок безробіття, страхування від нещасного випадку на виробництві, пенсійне та медичне страхування [11]. Закон України «Основи законодавства України

про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» став базовим для створення спеціальних законів для визначених видів соціального страхування, а саме: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 р.), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.) [7].

На третьому етапі, під час якого, на думку О. Рудакевича, відбулося нарощення потенціалу громадянського суспільства, що є необхідною умовою для переходу до публічної політики, було сформовано різновид політики, який дослідник визначив терміном «протопублічна політика» [14, с. 260]. Саме на цей період припадає внесення змін до страхового законодавства. Постановою Верховної Ради України від 21 червня 2005 р. № 2679-IV були схвалені «Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку». У першому ж абзаці означених Рекомендацій зафіксовано таке: «Зважаючи на нові аспекти вдосконалення політики соціального страхування, суспільство повинно враховувати спадок, який залишився від радянських часів, чотирнадцятирічний досвід незалежності України та позитивні досягнення розвинених країн» [12]. Фактично йдеться про оцінку проміжних результатів та загального стану розвитку національної системи державного соціального страхування, а також майбутніх перспектив.

У новій редакції Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 1 січня 2015 р. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві було об'єднано в єдиний Фонд соціального страхування України [9]. Діяльність фондів соціального страхування в період реорганізації регулювалася Законом України від 3 листопада 2015 р. [10]. Отже, єдиний вид медичного страхування, який у 1990-х рр. усупереч схваленій Концепції було дещо штучно роз'єднано на дві частини, зрештою повернувся в межі початкового задуму.

Суттєві зміни до законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціаль-

ного страхування було внесено наприкінці 2016 р. Закон України від 6 грудня 2016 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» набрав чинності 1 січня 2017 р. [8]. Нововведення стосувалися розподілу єдиного соціального внеску, його збору й обліку; завершення інституційної розбудови Фонду соціального страхування України; перерахунку розміру щомісячної страхової виплати потерпілим від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; встановлення мінімального розміру допомоги з безробіття [4].

Не зайвим буде зауважити, що в Україні досі немає нормативно-правового акта, який дав би змогу запровадити загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Проекти закону неодноразово з'являлися на офіційних вебресурсах, зокрема і для публічного обговорення. Однак завершеного вигляду так і не набули. Сьогодні на офіційному вебпорталі Верховної Ради України розміщена інформація щодо зареєстрованого 12 травня 2020 р. проекту закону України «Про фінансове забезпечення охорони здоров'я та загальнообов'язкове медичне страхування в Україні», з відміткою – «опрацьовується в комітеті». Що є свідченням незавершеності нормативно-правового оформлення системи соцстраху.

О. Рудакевич, виділяючи четвертий етап – утвердження зрілої публічної політики, не визначає хронологічних меж або ж стартової події чи року для відліку. Такий підхід зумовлений цілим комплексом чинників. У межах нашого дослідження він є цілком виправданим. Підтвердженням цього слугує сучасний стан публічної політики в системі державного соціального страхування, ключовими показниками якого є рівень нормативно-правового забезпечення й інші аспекти, які ми окреслимо нижче.

Одним з аспектів трансформації державної політики є використання інформаційних технологій (цифровізація, електронне врядування). Завдяки цьому діяльність держави переходить у публічну сферу. У системі державного соціального страхування використання електронних сервісів перебуває на стадії активного розвитку. Однак вагомі досягнення в цій площині має лише Пенсійний фонд України.

Досі залишається відкритим питання щодо недержавних форм і структур у сфері добровільного соціального страхування. Їхнє функціонування суттєво обмежене недовірою населення до недержавного соціального страхування. Наприклад, структура системи пенсійного забезпечення в Україні передбачає існування недержавного пенсійного забезпечення. Однак поширення воно не набуло.

На сучасному етапі розвитку публічна політика у сфері державного соціального страхування тісно пов'язана із процесами євроінтеграції, реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Передбачає співробітництво зі спеціалізованими міжнародними організаціями та державними установами розвинених країн світу.

Висновки. Отже, публічна політика в системі державного соціального страхування України формується в контексті трансформації державної політики та державного управління під впливом глобалізаційних процесів, інформаційних технологій, нових структур суспільних взаємодій. Політика органів державного управління у сфері соцстраху спрямована на формування національної системи соціального страхування, яка б відповідала суспільним запитам і сприяла вирішенню суспільно важливих завдань. Однак на шляху її розбудови ми спостерігаємо непослідовність, відсутність цілісності та завершеності. Суттєвою проблемою залишається недосконале правове забезпечення. Соціально-економічна, політична нестабільність та недоліки чинної системи соціального страхування призводять до втрати потенціалу модернізованої страхової системи, але не свідчать про неможливість її вдосконалення. Потужні та дієві інститути громадянського суспільства, авторитетне експертне середовище, незалежні та правдиві засоби масової інформації, відкритий та зручний доступ до публічної інформації – запорука формування зрілої публічної політики, зокрема й у сфері соціального страхування.

Потреба подальшого вивчення формування публічної політики в системі державного соціального страхування зумовлена сучасними політичними процесами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вольська А. Соціальне страхування в умовах трансформаційної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2011. 21 с.
2. Гуменюк І. Правові основи становлення соціального страхування в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2001. 19 с.
3. Жадан С. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
4. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування у 2017 р. Управління соціального страхування і пенсійного забезпечення апарату ФПУ. *Офіційний вебпортал Федерації професійних спілок України*. URL: <https://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/11576-zagalnoobov->

[yazkove-derzhavne-sotsialne-strakhuvannya-u-2017-rotsi](https://fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/11576-zagalnoobov-yazkove-derzhavne-sotsialne-strakhuvannya-u-2017-rotsi) (дата звернення: 22.01.2021).

5. Історія виникнення і розвитку соціального страхування. *Фонд соціального страхування України*. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/947780> (дата звернення: 22.01.2021).

6. Мельничук О. Діяльність органів соціального страхування в Україні у 20–30-х рр. ХХ ст. : автореф. дис. ... докт. іст. наук: 07.00.01. Київ, 2010. 39 с.

7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 6 грудня 2016 р. № 1774–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 77–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/77-19> (дата звернення: 22.01.2021).

10. Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації : Закон України від 3 листопада 2015 р. № 736–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-19#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

11. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України : постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3758-12#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

12. Про Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку» : постанова Верховної Ради України від 21 червня 2005 р. № 2679–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2679-IV#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

13. Про управління соціальним страхуванням в Українській РСР : постанова Ради Міністрів Української РСР і Ради Федерації незалежних профспілок України від 11 лютого 1991 р. № 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.01.2021).

14. Рудакевич О. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса Національної академії наук України*. 2016. Вип. 3–4 (83–84). С. 255–266.

15. Телешун С., Ситник С, Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196.

16. Юрченко Ю. Державне управління в сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2006. 18 с.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ DEVELOPMENT OF ADMINISTRATION IN INDEPENDENT UKRAINE

У статті аналізуються питання, пов'язані з державним управлінням і управлінням взагалі, які належать до суспільних наук. Державне управління є інтегрованою наукою, у якій використовуються досягнення різних галузей наукових знань. Державне управління як соціальний феномен зумовлюється поєднанням двох змістовних джерел – управління та держави. Але, якщо управління як вид людської діяльності, було в усі часи людської цивілізації, у всіх громадах та в усіх сферах життєдіяльності людей, то державне управління виникло лише на певному етапі розвитку суспільства. Це пов'язано з появою держави як соціального феномену, що «визрівав» не одне тисячоліття і лише на певному етапі свого розвитку став універсальною організацією населення. Управління можна наділити багатьма ознаками, а саме: системне, синергетичне, особистісно орієнтоване, оперативне, проєктне, випереджаче, рефлексне, корпоративне, стратегічне, управління ризиками, партисипативне. Можна зробити згрупування за цими ознаками, і всі вони мають право на існування. У сучасному державному управлінні унормоване застосування індикативного планування, яке має рекомендаційний характер. Запровадження та реалізація державного управління потребують певних дій, залежно від ситуації, що склалася в об'єкті управління, а також вимог часу. Існують загальні та специфічні чинники впливу навколишнього середовища на об'єкт державного управління, які фактично визначають ситуацію. До загальних чинників негативного впливу сучасного навколишнього середовища на систему державного управління відносять такі: наявність реальної загрози безпеці держави; нестабільність політичної ситуації; суттєве погіршення економічної ситуації; скорочення державного програмно-цільового програмування; скорочення державного бюджетування вирішення соціально-економічних проблем. Специфічні чинники впливу навколишнього середовища на кожний об'єкт державного управління дуже різноманітні та зумовлені його спрямованістю, особистостями та можливостями.

Ключові слова: державне управління, державна служба, управлінські підходи, держава, державні органи.

The article analyzes issues related to public administration and governance in general, which relate to the social sciences. At the same time, public administration is an integrated science that uses the achievements of various fields of scientific knowledge. Public administration as a social phenomenon is determined by a combination of two meaningful sources – government and the state. But if government as a type of human activity has been present at all times of human civilization, in all communities and in all spheres of human life, then public administration emerged only at a certain stage of development of society. This is due to the emergence of the state as a social phenomenon that “matured” for many millennia and only at a certain stage of its development became a universal organization of the population. Management can be endowed with many features, namely: systemic, synergetic, personality-oriented, operational, project, advanced, reflexive, corporate, strategic, risk management, participatory. It is possible to make groupings on these signs, and all of them have the right to exist. In modern public administration, the use of indicative planning, which has a recommendatory nature, is standardized. The introduction and implementation of public administration requires certain actions, depending on the situation in the object of management, as well as the requirements of the time. There are general and specific factors of environmental impact on the object of public administration, which actually determine the situation. The general factors of the negative impact of the modern environment on the system of public administration include: the presence of a real threat to state security; instability of the political situation; significant deterioration of the economic situation; reduction of the state program-target programming; reduction of state budgeting to solve socio-economic problems. The specific factors of environmental impact on each object of public administration are very diverse and are determined by its orientation, personalities and capabilities.

Key words: public administration, public service, management approaches, state, state bodies.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.2>

Галушка В.Ю.

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

Постановка проблеми в загальному вигляді. Державне управління як галузь наукових досліджень з'явилося у нашій країні порівняно недавно, наприкінці 90-х рр. Така ситуація зумовлена історичним контекстом, тим, що понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної держави, у якій державне управління розглядалось досить вузько та здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва, було підпорядковане загальносоюзній системі. Специфіка нинішньої соціально-політичної ситуації вимагає нових форм конструктивного і зацікавленого діалогу не лише причетних до ухвалення державних рішень осіб, але і широкого кола експертів та громадських діячів. Вибудовування такого конструктивного діалогу є одним із завдань, які працюють на забезпечення соціальної злагоди і єдності держави. Останніми роками все більше зростає інтерес до сучасних досягнень у державному адмініструванні.

пертів та громадських діячів. Вибудовування такого конструктивного діалогу є одним із завдань, які працюють на забезпечення соціальної злагоди і єдності держави. Останніми роками все більше зростає інтерес до сучасних досягнень у державному адмініструванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та підходи державного управління висвітлено в багатьох дослідженнях українських учених, серед яких П. Антохін, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Капінос, В. Цветков, В. Авер'янов, Н. Нижник, О. Машков, С. Кравченко, О. Руденко, В. Писаренко, Ю. Друк, В. Соловйов та інші. Незважаючи на посилений інтерес науковців до проблематики

державного управління і державної служби, наукова дискусія триває вже понад 25 років.

Мета статті. Метою статті є дослідження організації державного управління й етапів становлення державної служби в незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Кожному суспільству притаманні специфічні процеси, цілі, форми та методи управління. Тому сам зміст управління не можна в жодному разі відривати від осередку його функціонування.

Отже, державне управління – це передусім організація дій для координації, об'єднання в цілісну систему спеціалізованих зусиль численних організацій та великих груп людей.

До основних ознак державного управління необхідно віднести такі:

- найважливіший вид соціального управління;
- має конкретно-історичний характер;
- охоплює всі три гілки влади та їхній взаємозв'язок;
- базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління;
- здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління;
- реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління;
- усвідомлено та цілеспрямовано впливає на суспільні процеси;
- взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства;
- має відмінності від управління комерційними організаціями [4, с. 10].

Науковці виділяють три етапи в історії становлення сучасної науки державного управління:

- формування вихідних підходів і концептів (кінець 30-х – друга половина 50-х рр.);
- інституціоналізація напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни (кінець 50-х – 70-ті рр.);
- розвиток теоретичних і емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (80–90-ті рр.).

Державне управління на шляху свого розвитку зіткнулося з невирішеними проблемами загальнотеоретичного та методологічного характеру, до яких можна віднести такі:

- нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки. Потрібно створювати власний методологічний зміст, адаптувати до

державно-управлінської пізнавальної діяльності загальнонаукову та галузеву методологію;

- нерозвиненість понятійного апарату державного управління. Необхідна конкретизація державно-управлінського знання через розроблення понять, категорій, їх систематизацію у глосаріях, словниках і енциклопедіях; підготовка базових монографій, підручників та навчальних посібників із проблем державного управління і місцевого самоврядування;

- розрізненість, несистемність, неінтегрованість знання (цю проблему можна вирішувати за допомогою селекції наукової новизни проведених досліджень);

- відсутність національної концепції державного управління (вказана концепція потребує розроблення). Важливою проблемою також залишається стихійність розвитку державного управління. Немає цілеспрямованого наукового бачення проблематики та прогнозування її розвитку, використання інструментів ефективного інноваційного розвитку є безсистемним [5].

За словами Г. Атаманчука, першою умовою в раціональності й ефективності державного управління є саме пізнання об'єктивного, виокремлення, розкриття та висвітлення причинно-наслідкових залежностей у механізмах, які зумовлюють оптимальність і раціональність даного процесу, детермінованість урахування різноманітності його елементів і закономірностей, що, у свою чергу, створює передумови до формування на даному підґрунті знань про мету, функції, цілі та структуру, технології вироблення, принципи державного управління. Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення та становлення його сучасних принципів [1].

Г. Атаманчук акцентував увагу на двох основних проблемах. Одну з них він визначив як висвітлення причинно-наслідкових залежностей у механізмах державного управління, які зумовлюють оптимальність і раціональність даного процесу. Оскільки саме механізми є практичними засобами реалізації задуманого. А другу проблему він убачав у виробленні та становленні сучасних принципів державного управління, тобто дотримання на практиці таких правил та положень, що забезпечують об'єктивно зумовлену доцільність та правильність державно-управлінської діяльності. Однією з основних рис сучасного державного управління є його динамічність, що проявляється в цілях, напрямках розвитку, механізмах, процесах і структурах. Точніше, у їхніх оперативних змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Система державного управління й організація державного апарату дістались Україні у спадок від радянських часів і не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, яка слугуватиме людям.

За часів радянської влади в Україні (1918–1991 рр.) заперечувалася сама ідея поділу влади, а конституційно декларувався так званий принцип демократичного централізму, який розглядався як принцип функціонування державного механізму і передбачав існування системи представницьких органів як єдиних органів державної влади [2].

Перед керівництвом держави постало питання про долю українського чиновництва: чи воно буде існувати поза законом, без об'єднання в загальнодержавний штат державних управлінців, без правової регламентації прав, обов'язків, повноважень, відповідальності тощо, як це було за радянських часів, чи воно має перетворитися на професійний управлінський штат, діяльність якого буде унормована окремим законом [3, ст. 111].

Важливим кроком для вирішення проблемних питань було створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України за моделлю Національної школи управління Франції згідно з Указом Президента України Л. Кравчука від 4 березня 1992 р. Основними завданнями, окрім навчання, були також вивчення, узагальнення та впровадження світового досвіду в організацію роботи установ влади, забезпечення умов переходу управлінського апарату на професійну основу. 2 квітня 1994 р. Кабінетом Міністрів України створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, що зазначено в постанові «Про управління державною службою».

У розробленні основних положень нормативно-правової бази щодо державної служби брали активну участь Президент України, Кабінет Міністрів України та Головне управління державної служби. Було видано укази Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. Кабінетом Міністрів України було видано низку постанов: «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від

19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р.

Важливу роль у розвитку державного управління відіграло посилення міжнародного співробітництва, залучення провідних країн світу до реформування державної служби, упровадження низки ринкових елементів, що вже зарекомендували себе в недержавному секторі, а головне – зміна стереотипних уявлень про державну службу як корумпований гальмівний механізм. За роки існування державна служба у своєму розвитку пройшла чотири основні етапи:

- 1) 1994–1999 рр. – створення засад для розбудови сучасної державної служби;
- 2) 2000–2004 рр. – стратегією реформування системи державної служби визначено напрями реформування та подальший розвиток державної служби;
- 3) у 2005–2010 рр. тривала реалізація адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу;
- 4) із 2011 р. розпочалася модернізація інституту державної служби.

Подальший розвиток державного управління потребує не лише відповідного законодавства, але й досконалої інституційної бази, трансформації командно-адміністративної владної вертикалі відповідно до демократичних зразків урядування. Адже важливим є не лише ухвалення якісних законів, а і їх результативне впровадження, що передбачає достатню інституційну спроможність для цього.

Під час удосконалення державного управління заслуговує на увагу сучасний досвід країн Європейського Союзу. Так, європейська система державного управління надає більше простору для пристосування та використання новацій, що сприяє динаміці державного управління та сучасного ефективного впливу, тим самим запобігає застарілим методам державного управління. Саме за допомогою такого принципу організації механізмів державного управління Європейський Союз досяг розвитку.

Україна повинна зосередити увагу на створенні довіри між державою та населенням країни. Саме на цей аспект український уряд повинен звернути увагу, якщо і надалі хоче розвиватися в напрямі євроінтеграції. Без досягнення довіри та взаєморозуміння між державою та населенням / громадянами України ми ніколи не зможемо побудувати європейську державу, побороти корупційні дії та надати

сталий розвиток державі, яка буде конкурентоспроможною на світовому рівні.

Висновки. Коли говоримо про українські реалії та проблеми у сфері державного управління, зазначимо, що вони тісно пов'язані із загальною ситуацією у країні, з наявністю системної кризи управління: політичної, соціальної, економічної, державної, національної. Головним завданням сьогодення є пошук не правильної гіпотези, а виходу із ситуації, яка склалася. Це можливо лише в разі об'єктивного оцінювання реального сучасного стану державного управління, насамперед фахівцями в цій сфері. Перспективи подальших досліджень державного управління повинні бути у виділенні основних проблем державного управління в історії України, що заважають підвищенню його ефективності, як-от центризм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, що безпосередньо негативно впливали на забезпечення стійкості, стабільності й активного розвитку. Нестійкість у державному управлінні проявляється в постійних та іноді в недоречних змінах, що відбуваються в управлінських підходах.

Така нестійкість може спостерігатися і через те, що за уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, тоді як інші прояви зазвичай просто втискуються у штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Усе штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає перепорою в реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г. Синергетические аспекты государственного управления. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/D25Atamanchuk.htm>.
2. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 480 с.
3. Серьогін С. Державна служба : навчальний посібник. Київ : ТОВ «Сік-груп Україна», 2012. 526 с.
4. Теорія та історія державного управління / Г. Одінова та ін. Харків : ХарPI НАДУ, 2012. 252 с.
5. Галузь науки Державне управління в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2012. 184 с.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ІНТЕГРАЦІЇ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ І ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL APPROACHES IN THE STATE POLICY OF INTEGRATION BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION: SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL FACTORS

Сьогодні на соціально-політичне співробітництво між Україною та країнами Європейського Союзу суттєво впливають чинники поширення на територію України Європейської політики сусідства, Європейського інструменту політики сусідства, реалізація програми «Східне партнерство», Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Це зумовлює важливість поєднання в державній політиці соціально-політичного співробітництва України з Європейським Союзом, умов виконання програм таким чином, щоб це не суперечило національним інтересам і сприяло соціальному і політичному розвитку країни.

У статті зосереджено увагу на питаннях удосконалення підходів у державній політиці соціально-політичного співробітництва в частині адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, інституційної й організаційної перебудови в системі державного управління щодо активізації соціального співробітництва, удосконалення транскордонного співробітництва, подолання ризиків у процесі реалізації угоди про асоціацію. Водночас надзвичайно важливо враховувати процеси, які відбуваються в Європейському Союзі, який переживає певну інституційну кризу.

Розвиток сценаріїв європейського розвитку важливо розуміти з погляду своєчасного реагування на зміну ситуації в європейській політиці, зокрема щодо переліку тих європейських країн, з якими здійснюється відповідне співробітництво між Україною та Європейським Союзом. Це ставить вимоги до підготовки в Україні професійних і компетентних фахівців, здатних аналізувати і формувати державну політику в певній сфері, здійснювати стратегічне й оперативне управління соціально-політичним співробітництвом між Україною та Європейським Союзом.

Реформування державної політики гарантує належне впровадження політичних рішень і правових норм, є прозорим, передбачуваним і спрямованим на стійку соціально-політичну співпрацю, сприяє розвитку інвестиційного клімату, є важливим і актуальним завданням у системі державної влади. Аналіз співробітництва України з Європейським Союзом свідчить, що цей процес відбувається в умовах ризиків, що виникають як наслідок внутрішніх українських проблем, так і в контексті геополітичних змін. Також для розвитку співробітництва між Україною та Європейським Союзом необхідне значне підсилення економічної співпраці.

Ключові слова: управлінські підходи, організаційно-правові фактори, державна політика, нормативне забезпечення, співробітництво, соціально-економічні чинники, Європейський Союз, інтеграційні процеси.

Today, socio-political cooperation between Ukraine and the EU is significantly influenced by the factors of the European Neighborhood Policy, the European Neighborhood Policy Instrument, the Eastern Partnership program, and the EU – Ukraine Association Agreement. This leads to the importance of combining in the state policy of socio-political cooperation of Ukraine with the EU, the conditions of implementation of programs in such a way that it does not contradict national interests and contributes to the social and political development of the country.

The article focuses on improving approaches to public policy of socio-political cooperation in terms of adaptation of national legislation to EU law, institutional and organizational restructuring in public administration to enhance social cooperation, improve cross-border cooperation, overcome risks in the implementation of the association agreement. At the same time, it is extremely important to take into account the processes taking place in the EU, which is experiencing a certain institutional crisis.

It is important to understand the development of European development scenarios in terms of timely response to changes in European policy, in particular the list of European countries with which the relevant cooperation between Ukraine and the EU. This places demands on the training in Ukraine of professional and competent specialists capable of analyzing and formulating state policy in a certain area, carrying out strategic and operational management of socio-political cooperation between Ukraine and the EU. Public policy reform guarantees the proper implementation of political decisions and legal norms, is transparent, predictable and aimed at sustainable socio-political cooperation, promotes the development of the investment climate, is an important and urgent task in the system of state power. The analysis of Ukraine-EU cooperation shows that this process takes place in the conditions of certain risks that arise both as a result of Ukraine's internal problems and in the context of geopolitical changes. Also, the development of cooperation between Ukraine and the EU requires a significant strengthening of economic cooperation.

Key words: managerial approaches, organizational and legal factors, state policy, regulatory support, cooperation, socio-economic factors, European Union, integration processes.

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.21.3>

Гентош О.П.

асистент кафедри права
Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Гжицького

Соловей Д.А.

аспірант кафедри публічного
управління та адміністрування
Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Гжицького

Постановка проблеми в загальному вигляді. Після проголошення незалежності Україна мала визначитися з вектором розвитку та подальшим майбутнім як член міжнарод-

ного співтовариства. Позиція Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо України, який визнав створення нашої держави однією з найважливіших подій в історії сучасної Європи

і висловив переконання, що демократична сильна Україна зможе зробити значний вклад у загальну європейську стабільність, що має велике значення для такого вибору.

Основні ризики для України, що виникають із реформатування європейської інтеграції, пов'язані з можливістю фрагментації європейського простору і, як наслідок, виникненням складних політичних дилем вибору і додаткових фінансових витрат, визначених звуженням можливостей доступу до засобів ЄС. У процесі адаптації до змін, що відбуваються в ЄС, необхідно враховувати як власний досвід реформ на основі адаптації до європейських норм, так і аналогічний досвід країн Центральної та Східної Європи, які вже приєдналися до ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз свідчить про те, що в разі постановки завдання, для реалізації якого немає достатніх передумов, Україна може наразитися на ризик можливої дискредитації всього політичного курсу, втрати суспільної довіри до нього і вимушеного перегляду стратегічних пріоритетів. За рівнем соціально-політичного розвитку Україна почала суттєво відставати від багатьох країн субрегіону і посіла останні місця не тільки серед європейських країн, але і серед багатьох країн, що розвиваються. Крім того, відсутність суспільного консенсусу щодо напрямів і темпів соціально-політичних реформ, практично стабільно неефективна діяльність урядів суттєво віддаляють перспективу членства України в ЄС.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розвиток соціально-політичного співробітництва між Україною та ЄС є важливою складовою частиною політичної діяльності та вимагає розроблення науково обґрунтованих принципів, функцій і механізмів діяльності органів державної влади щодо захисту соціально-політичних інтересів країни, залучення до співробітництва між Україною та ЄС широкого кола науковців, розвитку організаційних та інституційних структур [3]. До намічених цілей партнерських відносин мають бути віднесені тісне політичне співробітництво завдяки розвитку політичного діалогу, гармонійні соціальні відносини, які включали б сприяння інвестиційним процесам, забезпечення основ для взаємовигідного політичного, соціального, фінансового, науково-технічного і культурного співробітництва.

Мета статті полягає в обґрунтуванні управлінських підходів щодо реформування державної політики у сфері інтеграційних процесів між Україною та Європейським Союзом у контексті сталого співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Джерелом правових стосунків між Україною та Європейським Союзом, що започаткувало співпрацю із соціально-політичних, економічних і гуманітарних питань, стала Угода про партнерство та співробітництво. Це дало можливість розпочати регулярну співпрацю між Україною та ЄС на політичному, соціальному, економічному й інших напрямках, означити пріоритетність в узгодженні законодавчих актів України з відповідними положеннями Європейського Союзу.

У плані дій були конкретні зобов'язання України щодо реалізації демократичних реформ, ліквідації корупційних структур, відповідних заходів стосовно обопільної діяльності з ЄС у різноманітних напрямках. Серед головних досягнень у діяльності за планом дій отримання Україною як держави з ринковою економікою в межах законодавства ЄС можливості доєднатися до заяв і позицій ЄС щодо зовнішньої політики, мати можливість укладення Угоди про спрощення оформлення віз, Угоди про реадмісію осіб, поширення на територію України фінансування Європейського інвестиційного банку, поглиблення спільної діяльності стосовно різних напрямів, початок переговорів про укладення іншої угоди замість Угоди про партнерство.

Україна отримала право приєднання до заяв і виступів від імені ЄС із регіональних та міжнародних питань до моменту їх оприлюднення в межах спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС. У внутрішній політиці Україна продемонструвала за цей час позитивні результати у сфері забезпечення прав людини, свободи слова, розвитку громадянського суспільства. До негативних результатів варто віднести те, що план дій не брав до уваги цілі України щодо вступу в ЄС, було і надалі різне бачення ЄС і Україною основ співробітництва, зокрема перспективи членства України в ЄС, що стало однією із причин розчарування між двома сторонами.

Домінування декларативної культури в органах виконавчої влади, слабка інституційна і функціональна закріпленість пріоритетності політики європейської інтеграції в повсякденній діяльності уряду, неефективні механізми міжвідомчої координації та моніторингу ухвалених рішень, низький рівень професійної підготовки державних службовців та знань того, що стосується європейської інтеграції, негативно впливають на реалізацію Угоди про партнерство і співробітництво та стратегію інтеграції в ЄС.

Визначено підстави, які існують для переукладення Угоди про асоціацію між Україною

та ЄС, зокрема визнання з боку ЄС європейського вибору та європейських устремлень України як європейської країни, що розділяє з ЄС спільні цінності, а також визначені цілі Угоди, серед яких удосконалення положень асоціації, поступове зближення між Україною і ЄС на основі спільних цінностей, поглиблення соціально-політичних відносин, посилення співпраці у сфері юстиції, свободи та безпеки [1]. Необхідно закріплювати основні принципи, які лежать в основі асоціації, передусім щодо прав людини й основних свобод, повагу до принципу верховенства права, дотримання принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності.

Подальші відносини між Україною і ЄС мають базуватися на принципах соціально-політичної діяльності, верховенства права, ефективного управління. Це дозволить значною мірою усунути технічні бар'єри між Україною та ЄС, забезпечити розширений доступ до ЄС для українців і навпаки – європейців до України. Імплементация Угоди дозволить забезпечити поглиблене виконання соціально-політичних положень і сприятиме інтеграції України до ЄС та єдиного нормативного простору в більшості секторів політичного та суспільного життя України.

З метою залучення до реалізації Угоди з ЄС громадянського суспільства впроваджені відповідний механізм моніторингу та врегулювання спорів, які можуть виникати під час виконання Угоди. Основними питаннями повинні стати створення в Україні інституційної та нормативно-правової бази для посилення імплементации, процес децентралізації, реформа державного управління та судової системи, боротьба з корупцією, соціально-політичні реформи, торгово-економічне співробітництво в рамках поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, а також процес відновлення суверенітету і територіальної цілісності.

Для активного впровадження економічного співробітництва необхідна активна державна фінансова і соціально-політична підтримка, адже для розвитку виробництва за європейськими стандартами потрібні зазвичай додаткові кошти і можливості, отже, необхідні актуальні рішення щодо доступу українських експортерів до кредитних ресурсів на прийнятних умовах, доступу до закупівлі сировини і матеріалів належної якості для можливого нарощування експорту. До фінансових ризиків варто віднести необхідність залучення фінансових ресурсів для адаптації і реалізації нових актів законодавства.

Щодо іноземних інвестицій, оскільки Україна отримує різні варіанти фінансо-

вої допомоги ЄС, потрібна більш прозора система державного розподілу цих коштів, адже, незважаючи на антикорупційні заходи, залишаються певні корупційні схеми і приклади, коли державна підтримка розподіляється несправедливо. Подальший розвиток соціально-політичних відносин із ЄС більш ускладнений умовами зовнішньої військової агресії в Україні. Особливо тривожним у цих умовах стає розрив між юридичною і фактичною імплементацией угоди, зокрема затримка імплементации в українське законодавство переліку нормативно-правових актів ЄС та їх реальне впровадження на практиці.

Існує ризик того, що соціально-політична, як і економічна, ситуація країни не зможе цілком і своєчасно перейти на нові правила, навіть з урахуванням перехідного періоду, наданого цією Угодою. Фінансове співробітництво передбачає поглиблення співпраці України та ЄС із метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та незаконною діяльністю, зокрема шляхом поступової гармонізації українського законодавства в цій сфері до законодавства ЄС.

Це зумовило приєднання вітчизняних телекомунікаційних систем до баз даних та інформаційних платформ Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС, обмін відкритою статистичною інформацією, інформаційними повідомленнями за видами характерних правопорушень на державному кордоні, про ризики і загрози прикордонної безпеки. Незважаючи на досить високий рівень регулювання, міжнародна сфера залишається привабливою з метою виведення коштів за кордон для ускладнення пошуку та конфіскації злочинних доходів або зворотного інвестування коштів у легальну економіку.

Угода також передбачає на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях доступ товаровиробників із країн ЄС на українські закупівельні державні ринки [2]. З набуттям відповідного досвіду це дозволило б уживати заходів для запобігання проблемним ситуаціям, розуміння чинників, які спричиняють останні. Адаптація ризиків до внутрішніх потреб дозволила б визначити і ліквідувати чинники, що перешкоджають розвитку країни і суспільства, які ускладнюють повноцінну реалізацію соціально-політичного потенціалу держави.

Необхідно під час подолання зазначених ризиків, у процесі реалізації державної політики економічного співробітництва з ЄС, не тільки передбачати бюджетну підтримку експорту, а і створювати відповідні умови для його

зростання, оскільки в сучасних умовах міжнародної конкуренції для просування української продукції на зовнішні ринки недостатньо тільки зусиль її виробників. Потрібна суттєва допомога держави політичними, управлінськими засобами та кредитуванням і страхуванням експортних поставок, розгортанням загальнонаціональної мережі інформаційних, маркетингових та консалтингових послуг, сприянням участі національних експортерів у соціально-політичних, економічних форумах, лобюванням експорту засобами соціально-політичної та економічної дипломатії.

Подолання зазначених бар'єрів лежить у площині реалізації передбачених системою виконавчої влади реформ, але звільнення неприпустиме, оскільки це не дасть можливості Україні ефективно використовувати наявні переваги від Угоди про асоціацію. Навіть більше, національні виробники не зможуть конкурувати із продукцією ЄС, що призведе до їх подальшого витіснення із внутрішнього ринку.

Додаткові ризики, які виникають у процесі поглиблення інтеграції України в європейський соціально-політичний та економічний простір, вимагають своєчасного обліку й елімінування. Щоб уникнути цих ризиків, потрібно досягти розширення та диверсифікації ринків збуту вітчизняної продукції, необхідні поява альтернативних джерел, доступ до залучення фінансових ресурсів та поліпшення інституційної структури національної економіки.

Висновки. Варто запобігти механічному перенесенню європейських інститутів на український лад, необхідно створювати умови для підвищення рівня цивілізованості соціально-політичних і економічних процесів

у межах України на основі імперативів, укорінених у національній культурі. Для цього необхідно вивчити механізм оцінки ризиків, який використовується європейськими експортно-кредитними агентствами, що дозволило б проводити моніторинг інвестиційної сприятливості України очима потенційних інвесторів.

Істотне поглиблення процесу європейської інтеграції і можливі явища дезінтеграції будуть викликом для України, її процесу соціально-політичних і економічних перетворень та взаємодії в рамках Угоди про асоціацію з ЄС. Для України кардинальні зміни в системі європейської інтеграції є водночас новими можливостями і викликами. Треба враховувати можливість виникнення конфлікту нових інституційних форматів Угоди про асоціацію між Україною та ЄС із позиції як формальних, так і неформальних інституційних основ. Інтенсивний процес змін у механізмах ЄС може призвести до відставання змісту Угоди від регулятивної системи ЄС в умовах, коли темп інституційних змін у ЄС помітно перевищить темп інституційних змін в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дзюндзюк В. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків. 2011. № 2. С. 23–27.
2. Парубчак И. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. *Социально-гуманитарный Вестник Юга России*. 2013. С. 126–135.
3. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналітична доповідь / О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

РОЛЬ І МІСЦЕ ҐЕНДЕРНОГО РЕСУРСУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

THE ROLE AND PLACE OF GENDER RESOURCES IN THE PUBLIC POLICY SYSTEM

У статті розглядається основне поняття ґендерного ресурсу в системі державної політики, визначається її роль та місце в державній політиці. Розглядаються кадровий та інтелектуальний потенціал ґендерного ресурсу з погляду державного управління, економічні та галузеві аспекти, на які впливає ґендерна політика. Даються рекомендації з основних напрямів ґендерної політики в умовах, які склалися в даний проміжок часу в Україні.

Ефективному використанню в державній політиці й управлінні потенціалу громадян України – чоловіків і жінок – перешкоджають подвійні стандарти, які існують в нашому суспільстві, коли рівність прав і можливостей людей обох статей офіційно визнається, але відкидається в повсякденних практиках, заснованих на традиційних уявленнях про ролі чоловіків і жінок в сім'ї та суспільстві. Це особливо яскраво проявляється у проведенні кадрової політики в організаціях усіх типів і форм власності, зокрема і в державних органах, коли за інших рівних умов перевага в посадовому просуванні віддається чоловікам.

Визначено суперечність між наявністю об'єктивного запиту соціуму на більш широке використання в державному управлінні соціальних ресурсів, зокрема й ґендерного, і недостатньою розробленістю цієї тематики у вітчизняних наукових дослідженнях політики та державного управління. Також досліджувана проблематика зачіпає такі значущі феномени, що мають ґендерний вимір, як соціальні підстави і ресурси політичної влади й управління, моделі організації політичної влади і владних відносин, види державної політики, взаємодія держави і громадянського суспільства у процесах модернізації. Однак усі ці феномени виявляються маловивченими з позиції знання в контексті змінення української реальності.

Отже, розроблення теоретичної концепції одного з нетрадиційних (нематеріальних) ресурсів державної влади й управління – ґендерного ресурсу, як можливості використання для вирішення завдань суспільного розвитку, здатності і можливості людей до біологічного й соціального відтворення, що визначаються ґендерною системою суспільства, стає актуальним науковим завданням. Його практичним застосуванням виступає обґрунтування механізмів інтенсифікації державної політики у сфері ґендерних відносин, підвищення ефективності застосування ґендерного ресурсу державної політики й управління на соціальному й інституційному рівнях.

Ключові слова: ґендерний ресурс, державна політика, ґендерна політика, ресурси державної влади, соціально-політичний інститут.

The article considers the basic concept of gender resources in the system of public policy, and defines its role and place in public policy. The human and intellectual potential of the gender resource, from the point of view of public administration, economic and sectoral aspects influenced by gender policy are considered. Recommendations are given on the main directions of gender policy in the current conditions in Ukraine. The effective use of the potential of Ukrainian citizens – men and women – in public policy and management is hampered by double standards that exist in our society, when equal rights and opportunities for people of both sexes are officially recognized but rejected in everyday practices based on traditional notions of male and female roles. women in the family and society. This is especially evident in the conduct of personnel policy in organizations of all types and forms of ownership, including government agencies, when, other things being equal, preference in promotion is given to men.

The contradiction between the existence of an objective demand of society for wider use of social resources, including gender, in public administration and the insufficient development of this topic in domestic research in politics and public administration has been identified. Also, the researched issues affect such significant phenomena that have a gender dimension as social bases and resources of political power and management, models of organization of political power and power relations, types of state policy, interaction of state and civil society in modernization processes. However, all these phenomena are insufficiently studied from the standpoint of knowledge in the context of changing Ukrainian reality.

Thus, the development of a theoretical concept of one of the non-traditional (intangible) resources of state power and management – gender resource, as an opportunity to use to solve problems of social development, ability and ability of people to biological and social reproduction, determined by gender system of society, becomes an urgent scientific task. Its practical application is the substantiation of mechanisms for intensification of state policy in the field of gender relations, increasing the effectiveness of the use of gender resources of public policy and governance at the social and institutional levels.

Key words: gender resource, state policy, gender policy, resources of state power, socio-political institution.

УДК 351.96:321.341.1
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.21.4>

Перевіжник В.М.

аспірант Навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Держава, коли виконує свої функції як соціально-політичний інститут, має реалізувати спільний інтерес і підтримувати рівновагу в суспільній системі, не допускати деструк-

тивних конфліктних взаємодій окремих соціальних груп. Варто детально розглянути суперечності інтересів ґендерних груп, з'ясувати наслідки, що ведуть до появи нових сучасних форм ґендерних відносин. Усе це дозволяє

порушити питання про ґендерні ресурси державної політики й управління, з'ясувати походження та потенціал, пов'язаний із необхідністю забезпечення біологічного й соціального відтворення населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ролі ґендерного ресурсу в державній політиці, її впливу на сучасне суспільство країни та державну політику безпосередньо пов'язана із проблемою доцільності та ступенем впливу втручання держави в ґендерні питання. Більшість досліджень у цій галузі базуються на відомих роботах [3; 4; 5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що ґендерне питання та зростання його актуальності є досить популярним напрямом для аналізу і наукових диспутів, вплив державного управління на ґендерну політику в державі вивчається недостатньо. Стало зрозумілим, що такий вплив має обмеження, тому виявлення нових суперечностей потребує подальшого дослідження в руслі сучасних теорій.

Мета статті – визначення ролі та місця ґендерного ресурсу державної політики, вивчення сучасних механізмів формування державної політики управління ґендерними ресурсами в державі.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з визначення основних понять. У «Тлумачному словнику сучасної української мови» ресурс визначається як:

- запас, джерело чого-небудь;
- грошові цінності, джерело фінансових доходів.

У політиці під ресурсами розуміється сукупність засобів, застосування яких забезпечує можливість суб'єкту влади здійснювати визначальний вплив на діяльність і поведінку об'єкта.

Якщо визнати підстави влади як «відносини панування людей над людьми», можна назвати це ресурсами влади, виділяють дві такі підстави – силу й авторитет. На практиці обидва вони можуть існувати поза та відокремлено від політичних інститутів, тому що породжуються більш загальними причинами, ніж державна організація суспільства. Сила бере початок із біолого-генетичної стратифікації, коли паном є той, хто сильніший фізично. Особливість силових ресурсів держави – легальність застосування сили та наявність спеціально створених збройних силових структур. Тільки держава має «монополію легітимного фізичного насильства» і виступає «єдиним джерелом «права» на насильство» [5].

Авторитет визначається довірою до джерела влади, який з'являється завдяки пози-

тивній реакції на особисті якості суб'єкта влади (повага); на його компетентність і відповідальність (довіра), на стиль здійснення владних впливів (прийнятність). Ефективною вважається влада, яка може досягати необхідних дій від об'єкта владного впливу без прямого застосування сили, тобто вона заснована насамперед на авторитеті.

Ресурси державної влади – це потенційні можливості, кошти, які вона може використовувати для здійснення своїх повноважень, функцій. Залежно від етапу суспільно-політичного розвитку конкретної країни і політичного режиму ресурси влади істотно різняться. Вони мінливі, рухливі, водночас традиційні. На ранніх етапах суспільного розвитку ресурсом влади виступала сила. На стадії капіталістичного розвитку превалювало багатство, гроші. У постіндустріальних країнах знання й інформація стають основним ресурсом розвитку виробництва, влади і суспільства загалом [3, с. 187].

Динаміка зміни виду головних ресурсів влади з якістю управління. У примітивних суспільствах влада спиралася на загрозу фізичної розправи, її якість була низькою. В індустріальних суспільствах, коли на перший план виходять економічні ресурси, якість влади підвищується до середнього рівня. У постіндустріальних суспільствах більш значущим стає інформаційний ресурс, з'являється економіка знань. У суспільствах такого типу влада набуває вищої якості, тому що заснована на невичерпних, загальнодоступних і демократичних ресурсах, якими виступають знання [1].

Підкреслимо, що ресурси влади будуть використовуватися найбільш ефективно, коли «нарощування потенціалу легітимності та внутрішньої стійкості політичної сфери максимально відповідає потребам соціального розвитку», тобто інтереси влади і суспільства збігаються.

Отже, ресурси державної влади й управління – це ті потенційні можливості, які держава може використовувати для виконання своїх функцій, з метою здійснення повноважень державних органів. Вони можуть бути як силовими, так і заснованими на авторитеті, економічних і / або інформаційних можливостей.

Для реалізації своїх функцій, пов'язаних із досягненням загальних цілей процвітання та благополуччя населення, держава може задіяти ресурси громадянського суспільства. У такому разі до владних ресурсів «порядкування» і легітимного насильства додаються ресурси, що формуються відносинами партнерства, співпраці, кооперації,

виникає синергетичний ефект від взаємодії держави та громадян, державних органів і громадських, комерційних організацій. У такій ситуації співробітництва вертикальні зв'язки між державою і громадянами та громадянським суспільством часів традиційного суспільства переростають у горизонтальні неієрархічні зв'язки суспільства постіндустріального, мережевого. Держава водночас не втрачає своєї функції визначення мети, але змінюється її характер, держава припиняє бути єдиним суб'єктом у суспільстві, у якому розвиваються процеси самоврядування й самоорганізації. У цьому і полягає процес демократизації політичної системи постіндустріального суспільства [6].

Ключовим моментом для державного управління виступає легальність володіння ресурсами. Зазначимо, що в деяких ситуаціях люди, які виконують державні функції, можуть вдаватися до реалізації своїх політичних цілей за допомогою ресурсів влади, якими вони не були наділені (наприклад, хабар, незаконне використання державних коштів або перевищення службових повноважень). У такому разі влада не є державною за свого джерела; вона може вважатися державною тільки за суб'єктами. Додамо, що зазвичай такі дії офіційних осіб кваліфікуються як посадові (кримінальні) злочини, тому що чиновник (політик) є володарем цих ресурсів через свої посадові становище, але використовує їх не у громадських, а в особистих цілях. Ресурси влади – це реальні та потенційні кошти, які можуть бути використані для її зміцнення.

Під час детального вивчення можемо зробити висновок про подвійність держави як соціально-політичного інституту, якщо обговорювати політизацію ґендерних відносин. Як знаряддя соціальних сил, що прийшли до влади, держава повинна реалізовувати їхні класові інтереси, як гарант суспільної злагоди – проводити війну всіх проти всіх, вона повинна працювати на загальне благо [2].

Очевидно, що універсальним ресурсом влади й управління виступає людина, оскільки саме вона своєю діяльністю створює всі інші ресурси. Як носій здатності до праці й доцільної діяльності людина формує економічні ресурси.

Тепер варто визначити місце ґендерного ресурсу в загальній системі ресурсів державної політики й управління. Розмаїття цих ресурсів із необхідністю ставить завдання їх класифікації. Поки не склалося єдиного підходу в цьому питанні, існує безліч класифікацій, побудованих за різними критеріями. Отже, ґендерний ресурс може бути класифікований так:

– з погляду сфер суспільного життя він належить водночас до соціальних (соціальний статус ґендерних груп), інформаційно-культурних (ґендерні норми і цінності), а також демографічних (ролі людей у біологічному відтворенні населення);

– у класифікації А. Етционі він може бути віднесений до ресурсів нормативного типу, тому що ґендерні ролі, норми та цінності, засвоєні у процесі ґендерної соціалізації, багато в чому визначають сприйняття жінками факту чоловічого панування в суспільстві;

– у комунікаційній теорії ґендерний ресурс може бути віднесений до ресурсів впливу та доступу до ухвалення рішень. Саме в цій сфері найяскравіше проявляється ґендерна нерівність, група жінок має значно менші можливості впливу й ухвалення рішень, ніж група чоловіків. Водночас жінки, через особливості ґендерних ролей, частіше використовують маніпулятивні технології впливу на рівні міжособистісної взаємодії;

– з погляду типу ресурсу ґендерний ресурс можна віднести до нетрадиційних, тому що його ефективне використання буде прямо пов'язане з розвитком цивільної політичної культури. Якщо в суспільстві домінує підданська політична культура або патріархальна (традиційна), то ґендерний ресурс буде розтрачуватися, використовуватися екстенсивно. Отже, ґендерний ресурс більшою мірою належить до соціокультурних та ідеологічних ресурсів, ніж до економічних або утилітарних. Водночас його використання має для суспільства яскраво виражені економічні та демографічні наслідки [3].

Зазначимо, що ґендерні відносини в сучасному суспільстві мають політичний характер через об'єктивне існування й обговорення в публічному дискурсі ситуацій ґендерної нерівності. Однак використання державою ґендерного ресурсу передбачає не загострення конфлікту ґендерних груп, а пошук зон їхніх спільних інтересів. Важливо розуміти, що ці зони задані об'єктивно й пов'язані з необхідністю не тільки біологічного відтворення населення, але виконанням одного з функціональних імперативів стабільності соціальної системи, який можна назвати збереженням і відтворенням зразка, або реалізацією функції соціального відтворення, у якому існують не матеріальні блага, товари чи послуги, а соціальні норми, зразки рольової поведінки, культура в широкому розумінні цього слова.

Особливість ґендерного ресурсу, як і ґендерних відносин загалом, полягає в його об'єктивності й самовідтворюваності. Він існує незалежно від того, рефлексують полі-

тики та державні діячі щодо цього чи ні. Люди завжди і всюди вступають в соціальній взаємодії як чоловіки і жінки, навіть тоді, коли їхній ґендер не має для них жодного значення. Можемо назвати це явище «окулярами ґендеру», які автоматично поміщають жінок і чоловіків у різні й нерівні життєві ситуації. У процесі залучення до культури індивідуум поступово засвоює окуляри культури, тим самим прагне сформувати свою особистість відповідно до них [1].

Державні цивільні службовці, будучи соціальним субстратом державного управління, об'єктивно є водночас чоловіками і жінками. Це означає, що вони привносять власні ґендерні норми, цінності та стереотипи в свою професійну діяльність, у виконання своїх посадових обов'язків, хоча найчастіше роблять це абсолютно несвідомо.

Висновки. Ґендерні відносини є потенційно політичними (конфліктні), тому що для набуття ними політичного характеру в повному розумінні слова необхідна рефлексія протилежності інтересів жінок і чоловіків, обговорення проблем їхньої нерівності в публічному дискурсі. Це завдання виконали фемінізм і жіночі дослідження як теоретична рефлексія жіночого руху. Онтологічні підстави для застосування ґендерного ресурсу державної політики й управління на інституційному рівні створюють ґендерні проблеми, які існують

у всіх підсистемах державного управління: інституційній, нормативно-правовій, функціонально-структурній, комунікативній, професійно-кадровій, професійно-культурній.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оксамитна С. Ґендерні аспекти праці та політики у дзеркалі громадської думки. *Жінки в політиці: міжнародний досвід для України* : матеріали Міжнародного наукового семінару, м. Київ, НАУКМА, 7 жовтня 2005 р. : збірник наукових статей. Women and politics in Ukraine: Benefiting from International Experience. Київ : Атіка, 2006. С. 156–174.
2. Організаційні та правові елементи інституційного механізму забезпечення ґендерної рівності в Україні / О. Пищуліна та ін. Видання в межах «Програми рівних можливостей та прав жінок в Україні». Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. 140 с.
3. Грицьак Н. Формування ґендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 384 с.
4. Карпачова Н. Принцип рівноправності: політичні права жінок у контексті ґендерної перспективи : монографія. Київ : Юридична думка, 2007. С. 219–243.
5. Кресіна І. Ґендерний аналіз політичного процесу в Україні : монографія. Київ : Юридична думка, 2007. С. 178–218.
6. Пашко Л. Принципи управління людськими ресурсами як основа дієвості суб'єкт-об'єктної взаємодії. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10plavov.pdf> (дата звернення 15.01.2021).

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPING THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

У статті досліджено основні етапи створення та формування системи публічного управління. Узагальнено ключові напрями досліджень науковців щодо її розвитку та вдосконалення. З'ясовано проблеми трансформування державного управління та реформування органів місцевого самоврядування. Висвітлено основні шляхи, що стосувались свого часу модернізації державного управління, викладено суть сучасного трансформування державного управління. Звернено увагу на складнощі для здобувача, пов'язані з пошуком рецензентів і опонентів в Україні, з публікаціями в міжнародних наукових базах Scopus або в Web of Science Collection за відповідною темою дисертаційного дослідження здобувача, особливо якщо вона стосується суспільних або гуманітарних наук. З'ясовано, що основні тенденції розвитку держави відтворюються в реорганізації державного управління в напрямі становлення та поширення узагальнюючої та всеохоплюючої системи публічного управління. Доведено недоречність уживання терміну «реформа децентралізації». Надано пояснення щодо твердження про універсальність характеру системи публічного управління та її існування у двох формах: опосередкованій та безпосередній. Окреслено рамкову структуру побудови сучасної моделі публічного управління. Висловлено припущення, що саме елементи публічного адміністрування в системі державного управління, як і суто публічне адміністрування й елементи державного управління в органах місцевого самоврядування, сприяють забезпеченню процесів поєднання інтересів держави та громадянського суспільства. Зазначено, що поєднання державного управління з елементами державного управління в органах місцевого самоврядування зорієнтовано на втілення загальнонаціональної політики нашої держави.

Ключові слова: система публічного управління, трансформування державного управління, реформування місцевого само-

врядування, е-урядування, е-демократія, діджиталізація, нова модель управління.

The article deals with the main stages of creating and forming the public management system. The key directions of scientists' research on its development and improvement are generalized. The problems of transforming the state governance and reforming local self-government have been clarified. The main ways related to the modernization of state governance at the time are highlighted and the essence of modern state governance transformation is stated. Attention is drawn to the difficulties for the applicant in finding reviewers and opponents in Ukraine with publications in international scientific databases Scopus or in the Web of Science Collection on the relevant topic of the applicant's dissertation research, especially if it relates to social or humanitarian sciences. It was found that the main trends in the development of the state are reproduced in the reorganization of state governance in the direction of the formation and spread of a generalized and comprehensive system of public management. The inappropriateness of using the term "decentralization reform" has been proved. An explanation of the statement about the universality of the nature of the system of public management and its existence in two forms: indirect and direct is given.

The framework structure of building a modern model of public management is outlined. It is suggested that the elements of public administration in the system of state governance, as well as purely public administration and elements of state governance in local self-government organs contribute to the processes of combining the interests of the state and civil society. It is noted that the combination of public administration with elements of state governance in the local self-government organs is focused on the implementation of national policy of our state.

Key words: Public management system, transforming state governance, reform of local self-government, e-government, e-democracy, digitalization, new model of management.

УДК 35.071.2
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.5>

Сабурова Г.Б.

начальник відділу документування
управлінської діяльності апарату
Полтавська обласна державна
адміністрація

Постановка проблеми в загальному вигляді. Складнощі одночасного трансформування системи державного управління та реформування місцевого самоврядування. Розроблення поняття «публічне управління» як відображення інтегрального системного механізму. Гармонізація інтересів держави та громадянського суспільства – важливий критерій успішного функціонування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку системи публічного управління в Україні присвячено чимало праць. Серед учених, які досліджували проблеми державного управління, сутності

понять «державне управління» та «публічне управління», сучасні тенденції формування публічного управління, європейські стандарти публічного управління, побудови ефективної моделі влади, варто назвати В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Баштанника, В. Куйбіду, М. Лахижу, А. Мельник, О. Оболенського, Н. Обушну, Н. Філіпову й інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не вирішеними остаточно залишаються проблеми щодо формування нової державної політики в частині децентралізованої системи управління, зокрема побудови типової сучасної моделі системи публічного управління з такими фор-

мами організації влади в органах місцевого самоврядування, які б забезпечили запобігання можливим проявам сепаратизму; умілого запровадження та використання процесів діджиталізації як запоруки успішного публічного управління; подолання внутрішніх суперечностей та суперечностей між інтересами суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Мета статті – викласти основні напрями розвитку системи публічного управління, розглянути проблеми, які потребують вирішення для побудови базової цілісної моделі сучасної системи публічного управління та пов'язаного із цим проведення нової державної політики.

Виклад основного матеріалу. Короткий загальний огляд і аналіз чималої кількості наукових публікацій із питань створення, формування та вдосконалення системи публічного управління вказує на низку тез, що слугували основними положеннями для досліджуваної проблематики. Серед них, зокрема, найчастіше трапляються такі:

1. Управління – це функція організованих систем.

2. Публічне управління – це насамперед управління людьми.

3. Поняття «публічне управління» як відображення інтегрального системного механізму.

4. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління.

5. Державне управління, публічне управління та публічне адміністрування – складові частини управління.

6. У державному управлінні об'єктом є держава, у публічному адмініструванні – суспільство.

7. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

8. Трансформування державного управління в напрямі його модернізації.

9. Еволюція моделі управління в державному секторі.

10. Проблеми одночасного трансформування державного управління та реформування місцевого самоврядування.

11. Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації.

12. Перехід до сучасної моделі публічного управління.

Вітчизняна практика модернізації державного управління стосувалась його оптимізації шляхом удосконалення управлінської діяльності, упорядкування розподілу управлінських функцій, розвитку е-урядування, поширення участі громадськості в ухваленні управлінських рішень завдяки діяльності дорадчо-консультативних органів та впровадження деяких еле-

ментів публічного адміністрування щодо розвитку зв'язків із громадськістю на виконання законів України про доступ до публічної інформації, про звернення громадян та інформаційні запити. Нині трансформування державного управління відбувається шляхом передачі певного кола повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою його осучаснення та вдосконалення для виконання завдань належного розвитку територій, що зумовить поширення публічного управління та сприятиме пошукам досягнення його ефективності. Крім того, державна влада має наміри щодо часткового реформування вертикалі виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій як органів президентського підпорядкування, з метою заміни їх на інститути префекта, які будуть здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Передбачається, що ця інституція буде деякою мірою відповідати еволюційному розвитку системи державного управління та, зрештою, сприятиме ефективності дії публічного управління й адміністрування. Отже, діяльність органів державного управління зазнає певних видозмін на догоду задоволенню інтересів як держави, так і прогресивного громадянського суспільства шляхом забезпечення тісного зв'язку та взаємодії між ними.

Багато вчених з державного управління говорять про необхідність оновлення системи публічного управління, зокрема через нововведення та необхідність підвищення її ефективності, незважаючи на той факт, що навіть натеper немає одностайної думки серед науковців щодо загальноприйнятого трактування суті понять «публічне управління» та «публічне адміністрування». Розмаїття думок та позицій із цієї проблематики свідчить про широту поглядів науковців, а також про порівняну новизну цих понять, розуміння їхньої ролі і призначення в сучасній практиці управління. Зовсім недавно наукова спільнота цікавилась проблемами державного управління, порівняно недавно з'явилась така галузь науки, як «публічне управління й адміністрування», виникли кафедри публічного управління й адміністрування, на яких викладацьку та наукову діяльність ведуть кандидати та доктори наук саме з державного управління, створені аспірантури з підготовки фахівців за спеціальністю 281 «Публічне управління і адміністрування», які забезпечують виконання освітньо-наукової програми аспірантів, до речі, науковими керівниками яких виступають загалом доктори наук саме з державного управ-

ління. У цьому зв'язку хотілось би звернути увагу на той факт, що в Україні досить нелегко знайти опонентів та рецензентів із публікаціями в міжнародних наукових базах Scopus або в Web of Science Collection саме за відповідною темою дисертаційного дослідження здобувача, особливо якщо вона стосується суспільних або гуманітарних наук, а це є вимогою наказу Міністерства освіти і науки України, і тоді стає зрозумілим, що створює певні перешкоди на шляху здобувача до захисту дисертації на присудження наукового ступеня PhD.

Чітке усвідомлення суті положення, що публічне управління – це насамперед управління людьми, викристалізувалось теж порівняно недавно. Воно прийшло разом зі сприйняттям трансформаційних процесів у суспільно-політичних відносинах в Україні, з розвитком демократії та свідомості прогресивної частини громадянського суспільства. Наукова думка вчасно реагувала на всі ці новації та зміни чималою кількістю наукових праць вітчизняних учених, які досліджували вказану проблематику, поряд з урахуванням закордонного досвіду з публічного управління, але з поправками на особливості політичного режиму та сучасного стану організації державної влади в Україні.

Теоретико-методологічні засади формування публічного управління й адміністрування є дещо співзвучними з тими, що має державне управління. Це, а також децентралізація державної влади, схиляє нас до думки, що управлінську діяльність держави можна сприймати за витоки сьогоденного публічного управління як нового тренду управління суспільством, який відповідає викликам та вимогам сучасного стану суспільно-політичної системи України, до того ж наукова спільнота сьогодення вважає систему публічного управління такою, що своєю дією охоплює як державне управління разом із публічним адмініструванням, так і місцеве самоврядування, здатна задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства. Тобто основні тенденції розвитку держави відтворюються в реорганізації державного управління в напрямі становлення та поширення узагальнювальної системи публічного управління.

Трансформування системи органів державної влади пов'язують з побудовою нової моделі управління, яка повинна базуватись на принципах деконцентрації, субсидіарності та децентралізації з урахуванням наявного розподілу влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову. Ця нова модель передусім повинна забезпечити відповідність тим правовим формам публічного управління, які зумов-

лять її ефективність. Саме поєднання адекватних методів управління з належними формами управлінської діяльності буде сприяти досягненню очікуваної результативності публічного управління.

До речі, ми не погоджуємося із поширеним уживанням терміна «реформа децентралізації», принаймні в науковій літературі, і вважаємо, що в такому вигляді він не має права на існування, бо його зміст суперечить дійсності. У даному словосполученні базовим, основним є слово «децентралізація». Уживанням його ми стверджуємо, що децентралізація як така вже відбулася, а ми ще й реформуємо її, тобто докорінно змінюємо. На підставі цього пояснення вважаємо недоречним застосовувати термін «реформа децентралізації»; більш правильним було б використання словосполучення «реформа (чогось) щодо або в напрямі децентралізації».

Під час розгляду питання теорії та практики публічного управління й адміністрування неможливо обійтися без викладу свого бачення понять «державне управління» і «публічне управління». Серед численних дефініцій державного управління найближчі нам погляди В. Авер'янова, який під державним управлінням розуміє діяльність особливого роду, зміст якої полягає у дотриманні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні процеси та явища [1].

Щодо сутності поняття «публічне управління», А. Мельник і О. Оболенський визначили його як поєднання двох складових частин: державного управління, де суб'єктом є органи державної влади, та громадського (суспільного) управління, де суб'єктом є громадські інституції. Отже, у публічному управлінні громадянське суспільство, різні самоврядні структури й органи державної влади водночас є як суб'єктами, так і об'єктами [2]. Публічне управління – це управління, у якому бере участь народ, бо згідно з Конституцією України джерелом публічної влади є народ, хоча, якщо судити з вищезазначеного, народ цією владою не володіє, лише бере деяку участь у ній [3].

Наукові публікації стверджують, що адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади. Адміністрування як один з елементів системи державного управління реалізується шляхом надання окремих адміністративних послуг, окрім виконавчих органів загальної компетенції, ще й такими структурами, як імміграційна, податкова служба та центри надання адміністративних послуг.

Універсальність характеру та всеохоплюючий обсяг управлінської діяльності системи публічного управління вбачається в поєд-

нанні управлінської діяльності всіх гілок влади в Україні з управлінською діяльністю органів представницької влади, недержавних інституцій, громадських організацій та бізнесових структур.

Процес публічного управління в нашому розумінні має такий вигляд:

- опосередковане публічне управління, до якого належить діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, тобто суто державне управління, але з елементами публічного адміністрування; судова гілка влади з елементами публічного адміністрування та суто публічне адміністрування;

- безпосереднє публічне управління, яке охоплює діяльність законодавчої гілки влади, діяльність органів місцевого самоврядування з елементами державного управління та діяльність громадських і недержавних організацій, установ та бізнес-структур.

Ми вважаємо, що саме елементи публічного адміністрування в системі державного управління, як і суто публічне адміністрування й елементи державного управління в органах місцевого самоврядування, сприяють забезпеченню процесів поєднання інтересів держави та громадянського суспільства, що загалом становить зміст системи публічного управління. Крім того, ми схильні думати, що поєднання самого державного управління з елементами державного управління в органах місцевого самоврядування має сприяти проведенню загальнонаціональної політики держави.

Ми поділяємо погляди В. Бакуменка та С. Попова в частині того, що сучасні тенденції системи публічного управління базуються на певному етапі інноваційного розвитку суспільства та допомагають формуванню завдань для нової політики державного управління [4].

Наслідком здійснення державно-управлінських нововведень та розвитку демократичних засад громадянського суспільства в напрямі відповідності європейським цінностям було оновлення самої системи публічного управління й адміністрування. Постала нагальна потреба у визначенні стратегічного курсу щодо її розвитку та пов'язаних із цим завдань, що й було покладено в основу нової політики державного управління.

Розвитку нових поглядів на публічне управління й адміністрування сприяли також тенденції, які з'явилися в новій політиці державного управління, що виявилось у просуванні адміністративно-територіальних реформ та розвитку органів місцевого самоврядування у плані розширення їхніх повноважень. Безумовно, це було відповіддю на

вимоги часу. Було створено чималу кількість об'єднаних територіальних громад; із часом органам місцевого самоврядування були передані не тільки деякі повноваження та функції, але й чималі фінансові ресурси для вирішення життєво важливих для регіонів проблем, що насамперед стосувались освіти й охорони здоров'я.

Державна політика України останнім часом зазнала також значних змін у плані гармонізації національного законодавства з європейським, відбувалась подальша модернізація наявної системи державного управління та місцевого самоврядування. На думку Ю. Шарова й І. Чикаренко, останнім часом сфера публічного управління підпорядковується менеджеріальній парадигмі, про що свідчить орієнтація на користувача, на результативність управлінської діяльності та тенденцію сприйняття державних службовців як ефективних менеджерів. Тобто управлінська діяльність публічної сфери переймає підходи та методи, притаманні менеджменту. Учені зазначають, що більшість розвинених країн застосовують методи недержавного сектора управління, методи, які спрямовані на передачу окремих повноважень із вищого рівня на місцевий, просувають водночас процеси взаємодії та взаємозв'язку з органами місцевого самоврядування [5].

Проблемною зоною системи публічного управління вважається розроблення адекватної моделі адміністративно-територіальної організації влади, що буде тісно пов'язаною з новими функціями та компетентностями органів місцевого самоврядування, яким будуть підпорядковані об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) через необхідність органічного поєднання інтересів держави і громадянського суспільства. Саме в цьому плані вчені вказують на створення ОТГ відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [6]. У цьому зв'язку ми звертаємо увагу на пошук необхідного балансу в застосуванні переваг як централізованого, так і децентралізованого управління, бо відмежування їхніх взаємних недоліків дещо сприяло б надійності та дієвості механізму функціонування системи публічного управління, тобто побудові досконалої моделі влади, яка мала би забезпечити стабільний соціально-економічний та культурний розвиток територій.

Завдання створення нової моделі вітчизняного публічного управління є очевидним, оскільки наявна не відповідає сучасним викликам і тенденціям розвитку. Вітчизняна практика використовувала окремі елементи апробованих у світі моделей, що дало змогу

дійти висновку про необхідність поєднання елементів моделей належного врядування, нового публічного менеджменту, багаторівневого врядування тощо. Тобто участь суспільства та його організацій у процесах розроблення та реалізації публічно-управлінських рішень є очевидною. Натепер основними формами такої участі є публічне обговорення політико-управлінських рішень, моніторинг політики, громадський контроль. Проте їх застосування не відзначається ефективністю через відсутність узгодження інтересів різних суспільних груп.

Під час дослідження питань трансформування системи державного управління та реформування місцевого самоврядування знаходимо серед чинників соціально-економічного розвитку самоврядної системи посилення на формування конкурентного середовища, запровадження загальноприйнятих стандартів, що повинні базуватись на принципах субсидіарності, справедливості, прозорості тощо. Водночас В. Куйбіда вказує на необхідність дотримання розмежувань повноважень поряд із забезпеченням принципу компліментарності в системі публічного управління [7].

Реструктуризація системи публічного управління пов'язується з переорієнтацією на нову систему пріоритетів, в основі яких лежить демократизація суспільного життя. У цьому плані неабиякі перспективи мають процеси діджиталізації, хоча нині вчені пов'язують їхні проблеми з технологічним відставанням України та деякою недосконалістю сучасної системи публічного управління. М. Лахижа сприймає е-демократію й е-урядування як показники новітньої тенденції, що потребує суттєвих змін у публічному управлінні та має стати своєрідною запорукою успішного розвитку України [8].

У нашому розумінні тільки тісна кооперація сучасної теорії та практики надасть можливість створення й узгодження нової державної політики щодо конкретних шляхів побудови досконалої моделі системи публічного управління, яка повною мірою відповідатиме світоглядним цінностям нашого суспільства та заявленому стратегічному курсу нашої держави.

Висновки. Уважаємо, що основною вимогою до нової базової моделі системи публічного управління є забезпечення дотримання принципу системності та координації вчинення тих чи інших дій та заходів, оскільки їх відсутність або нехтування призводить до проявів хаотичності, непослідовності або навіть передчасності, що порушує цілісність, стабільність та очікувану результативність функціонування системи публічного управління й адміністрування, тобто до того, що ми спостерігаємо саме сьогодні. Невирішеною проблемою залишається пошук вдалих форм організації влади в органах місцевого самоврядування з метою досягнення бажаного врівноваження компетенцій та повноважень, які б запобігали можливим проявам сепаратизму та відповідали завданням загальнонаціональних інтересів держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державне управління: теорія і практика / В. Авер'янов та ін. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 431 с. С. 421–424.
2. Державне управління : навчальний посібник / А. Мельник та ін. Київ : Знання-Прес, 2003. 336 с.
3. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування / О. Михайловська та ін. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.
4. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. № 1. С. 21–27.
5. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління : проєкція на муніципальний рівень. ДРІДУ ; НАДУ, 2010, № 2. С. 295–304.
6. Гацуля О, Баштанник В. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління в умовах трансформаційних процесів. *Матеріали Науково-практичної конференції*. Львів, 2019. С. 27–30.
7. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наукова доповідь / авт. кол. ; за заг. ред. В. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
8. Лахижа М. Діджиталізація в Україні : поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління. *МАУП. Науковий вісник : державне управління*. 2020. Т. 2. № 4. С. 202–210.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ВИРОБНИЦТВА МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF MODERN MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS THE PRODUCTION OF MEDICAL SERVICES

Сьогодні медична галузь перебуває у трансформаційному періоді і має низку специфічних характеристик у стаціонарному стані, які розвиваються на власній основі. Вивчення проблем охорони здоров'я у складі та в єдності з усіма іншими національними господарськими проблемами закономірно підводить до висновку, що на розвиток цієї галузі впливають екологічні, економічні та соціальні регулятори. У зв'язку із цим економічні та соціальні засади охорони здоров'я мають вивчатися в комплексі з найважливішими соціальними завданнями – охороною та зміцненням здоров'я громадян. Аналіз розвитку механізмів державного управління з позиції стійкості і врівноваженості економічної системи дозволив висловити думку, що економічна трансформація – це безперервний процес видозмін. Ми вважаємо, що недооцінка дієвості медичної послуги в комплексі медичної допомоги та системи механізмів державного управління сферою охорони здоров'я України може призвести до хибності будь-якої реформи галузі. Тому вона, на наш погляд, заслуговує на увагу на тлі вже наявних підходів до управління соціально-економічними змінами. Відповідно до сучасного реформування, за рівнями медичної допомоги (первинний, вторинний, третинний) медичну послугу можна більшою мірою віднести до результату професійних дій лікарів, медичних сестер та всіх задіяних у цьому процесі, які працюють у закладах охорони здоров'я будь-якої форми власності. Крім того, вона має механізм соціально-економічної орієнтації підприємництва в медичній системі, згідно з яким роздержавлення означає тимчасовий перехід державної власності в недержавні форми господарської діяльності на договірних засадах. Отже, відповідність між категоріями і функціями управління встановлюється в межах певної організації або системи, де функції механізмів державного управління реалізуються завдяки як суб'єкту, так і об'єкту управління.

Ключові слова: медична послуга, охорона здоров'я, економічна трансформація, механізми державного управління, виробництво медичних послуг.

Today, the medical industry is in a transformational period and has a number of specific characteristics that are stationary and develop on their own basis. The study of health care problems as part of and in unity with all other national and economic problems naturally leads to the conclusion that the development of this industry is under the influence of environmental, economic and social regulators. In this regard, the economic and social foundations of health care should be studied in conjunction with the most important social tasks – protecting and promoting the health of citizens. Analysis of the development of Public Administration mechanisms from the point of view of stability and balance of the economic system allowed us to express the opinion that economic transformation is a continuous process of modifications. Thus, to grow and interweave into the functional foundations of the state economy. However, we believe that underestimating the effectiveness of medical services in the complex of medical care and the system of mechanisms of state management of the healthcare sector of Ukraine can lead to the fallacy of any reform of the industry. Therefore, we think it deserves attention against the background of already existing approaches to managing socio-economic changes. According to the modern reform, according to the levels of medical care (primary, secondary, tertiary), medical services can be attributed to a greater extent to the result of professional actions of doctors, nurses and all those involved in this process who work in healthcare institutions of any form of ownership. In addition, it has a mechanism of socio-economic orientation of entrepreneurship in the medical system, according to which denationalization means a temporary transfer of state ownership to non-state forms of economic activity on a contractual basis. Consequently, the correspondence between the categories and functions of management is established within a certain organization or system, where the implementation of the functions of Public Administration mechanisms takes place both through the subject and the object of management.

Key words: medical service, healthcare, economic transformation, Public Administration mechanisms, production of medical services.

УДК 351.77
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.6>

Вовк С.М.

д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри організації вищої освіти, управління охороною здоров'я та гігієни

Донецький національний медичний університет

Половян Н.С.

к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри організації вищої освіти, управління охороною здоров'я та гігієни

Донецький національний медичний університет

Вовк Т.В.

старший викладач кафедри менеджменту невиробничої сфери
Донецький державний університет управління

Постановка проблеми в загальному вигляді. Якщо узагальнити наявні теоретичні парадигми, ми цілком згодні з визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), що сфера охорони здоров'я – це

сукупність усіх організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я [64]. Цілком зрозуміло, що якісне функціонування цієї сфери залежить від системності взаємодії кадрових, фінансових, інформацій-

но-комунікаційних ресурсів, матеріально-технічної бази, а також від загального управління на рівні як держави, де формуються механізми державного управління, так і окремого лікувального закладу, де необхідно надавати послуги, які чуйно реагують на потреби населення і справедливі з фінансового погляду.

Ми з'ясували, що медична галузь трансформаційного періоду має низку специфічних характеристик, які перебувають у стаціонарному стані і розвиваються на власній основі. Крім того, вона має механізм соціально-економічної орієнтації підприємництва в медичній системі, згідно з яким роздержавлення означає тимчасовий перехід державної власності в недержавні форми господарської діяльності на договірних засадах.

Виконаний аналіз механізмів участі приватного сектора в капіталі державних медичних установ дав нам чітку уяву про можливість структурної реорганізації в усіх формах власності медичних закладів.

Окрім того, ми визначили, що відповідність між категоріями і функціями управління встановлюється в межах певної організації або системи, де функції механізмів державного управління реалізуються завдяки як суб'єкту, так і об'єкту управління. Тобто будь-які механізми державного управління в системних змінах медичної галузі створюють суб'єктно-об'єктні й об'єктно-суб'єктні відносини.

Метою статті є оцінка ефективності дії механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я та розвитку економічної системи лікувальних закладів в умовах трансформаційних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Дія механізмів державного управління з оцінки ефективності діяльності лікувального закладу у сфері охорони здоров'я, тобто ступінь відповідності одержаного результату роботи лікарні як об'єкта відповідно до цілей суб'єкта.

Аналіз розвитку механізмів державного управління з позиції стійкості і врівноваженості економічної системи дозволив висловити думку, що економічна трансформація – це безперервний процес видозмін, серед яких: у вузькому сенсі – перехідний період – обмежений у часі процес, який визначається віховими подіями в суспільстві, полягає в переході від одного рівноважного стану до іншого; тоді як у широкому сенсі – це систематичні зміни, не обмежений у часі постійний процес перетворень системи, її елементів, зв'язків і відносин між ними [1].

Проте ми вважаємо, що недооцінка дієвості медичної послуги в комплексі медичної допомоги та системи механізмів державного управ-

ління сферою охорони здоров'я України може призвести до хибності будь-якої реформи галузі. Тому вона, на наш погляд, заслуговує на увагу на тлі вже наявних підходів до управління соціально-економічними змінами.

Перш ніж з'ясувати її сутність та розпочати підходи до формування концепції системної трансформації механізмів державного управління розвитком охорони здоров'я в Україні, у якій ми плануємо визначити принципи, засоби, механізми трансформацій, спрямовані на реалізацію основної функції держави у сфері охорони здоров'я – збереження та зміцнення здоров'я, продовження тривалості життя і забезпечення активності і працездатності громадян, нам необхідно узагальнити деякі дефініції та детермінанти, які ми ще не визначали в попередніх розділах.

Детермінанта (від лат. *determinans, determinans*) – це визначальний чинник, здатний впливати на будь-які процеси й відносини. Цей на перший погляд простий термін уживається багатьма вченими в найбільш заплутаних складових частинах дефініцій, коли вони намагаються дати характеристику причин окремих моделей поведінки [2]. У нашому випадку – на медичному ринку. Труднощі, звичайно, полягають у тому, що дуже епізодично можна недвозначно визначити поняття детермінанти – поведінковий характер охорони здоров'я.

Наприклад, незважаючи на Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801–XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (зі змінами), досі до кінця не розкрито поняття медичної послуги, допомоги та медичного втручання, немає навіть чіткого визначення здоров'я, а за основу взята дефініція ВООЗ, яка наведена в розд. 7 міжнародного документа «Основи концепції прав пацієнта в Європі: загальні положення» (1994 р.) (табл. 1) [3].

Як бачимо з таблиці 1, медична допомога охоплює надання медичних послуг, містить медичне втручання, а воно, у свою чергу, виконується медичним працівником щодо пацієнтів та їх медичного обстеження.

Тому це викликає нечіткість правового визначення здоров'я як об'єкта медичної діяльності, хоча під захистом Закону перебувають правовідносини сторін. За уявної простоти детермінанти – здоров'я, воно важко піддається однозначному й чіткому визначенню.

У різних економічних і соціальних дослідженнях розглядаються поняття, що дозволяють пояснювати феномен «здоров'я» і ставлення до нього індивіда та соціуму. У галузевих наказах Міністерства охорони здоров'я (далі –

Площинна структура законодавчого визначення складників медичної діяльності

Визначення	Законодавче визначення складників медичної діяльності
Медична послуга	медичне втручання чи комплекс медичних втручань, спрямованих на профілактику, діагностику й лікування захворювань, а також медичну реабілітацію, має самостійне значення.
Медична допомога	комплекс заходів, спрямованих на підтримку і (або) відновлення здоров'я, включають у себе надання медичних послуг.
Медичне втручання	виконується медичним працівником щодо пацієнта, що зачіпає фізичний або психічний стан людини і має профілактичну, дослідницьку, діагностичну, лікувальну, реабілітаційну спрямованість, а також види медичних обстежень і (або) медичних маніпуляцій (включно штучне переривання вагітності).

Джерело: складено авторами за [3; 4; 8]

МОЗ) України вживають формулювання, розроблене ВООЗ: «Здоров'я – це стан повного фізичного, психічного й соціального благополуччя, коли функції всіх органів й систем урівноважені з навколишнім середовищем, відсутні будь-які захворювання, хворобливі стани або фізичні дефекти» [3].

У книзі 2, гл. гл. 20, 21, 23, ст. ст. 269–315 ухваленого в березні 2003 р. Цивільного кодексу України розкривається економічне та юридичне тлумачення здоров'я: «Здоров'я людини – це її особисте немайнове право, дане їй природою при народженні, яким вона розпоряджається на свій розсуд <...>», далі у гл. 20, ст. 271: «Зміст особистого немайнового права становить можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного життя» [4].

На погляд деяких учених, уведення такого визначення не має детального пояснюваного значення, тому що вони не виявляють для нього обґрунтування в Законі про охорону здоров'я. Важко, наприклад, не погодитися з Є. Лінако [5, с. 76], В. Москаленко [6] та іншими, які обґрунтовують такі положення:

– здоров'я – це якісна характеристика біологічного і соціального буття людини, яка складається з набору кількісних параметрів, антропометричних, фізичних, фізіологічних, біохімічних та інших [7];

– здоров'я, як наявний рівень функціональної й метаболічної ефективності організму, для кожного своє: для дитини й людини похилого віку, спортсмена й інваліда, здорового і хворого [8];

– за будь-якого стану здоров'я, навіть за умови фізичного, психічного й соціального благополуччя, можуть бути захворювання та розлади функцій органів і систем, усупереч визначенню ВООЗ [9].

Відповідно до ст. 49 Конституції України, кожна людина володіє природним невід'ємним

і непорушним правом на здоров'я, яке й визначає пріоритетні напрями розвитку державної політики країни [10]. Здоров'я залежить від дії різноманітних чинників, об'єднаних у групи залежно від інтенсивності їхнього впливу [8].

Отже, до різноманітних чинників варто віднести такі: спосіб життя, забруднення навколишнього середовища, біологічні фактори і діяльність медичних установ, тобто рівень отриманих громадянами товарів, робіт і послуг. Хоча треба зазначити, що держава або громада, яка є власником бюджетних закладів охорони здоров'я, сама собою медичні послуги не виробляє.

Дотепер немає загальноприйнятого тлумачення терміна «медична послуга», незважаючи на багато визначень у наукових джерелах. Багато науковців досі ототожнюють послугу та медичну допомогу або об'єднують їх у єдиний комплекс. Так, в одних наукових джерелах медична допомога та послуга розглядається як єдиний комплекс спеціальних медико-профілактичних заходів [8]; в інших – як соціальний компонент медичної діяльності заходів, спрямованих на своєчасну діагностику та відновлення втраченого здоров'я людини [3]; ще існує підхід, який поділяє її на лікувально-профілактичні та реабілітаційні заходи [2].

Ми погоджуємося із твердженням О. Виноградова, який зазначає, що терміни «медична допомога» та «медична послуга» є різними по суті та відображають різні за змістом поняття: «медична допомога» має соціальний, а «медична послуга» – економічний характер. Термін «медична послуга» є економічною складовою частиною «медичної допомоги», тому що має стосунок до виробників медичних послуг, а поняття «медична допомога» стосується споживачів [8]. Однак варто зауважити, що ці терміни як складники входять у поняття «медичне обслуговування».

Розглянемо зміст терміна «медична послуга» з позиції механізму державного

управління власністю, у медичній системі трансформаційного періоду.

У низці досліджень [5] акцентовано увагу на відповідальності держави щодо забезпечення доступності і якості медичної допомоги населенню, які є важливими показниками організації надання медичної допомоги, а отже, зазначене питання потребує детального дослідження з позиції державного управління.

Якщо узагальнити, то механізми організації надання медичної допомоги – це складні поєднанні програми, іноді цільові, з окремих захворювань (ВІЧ/СНІД, туберкульоз тощо), які об'єднують наявні лікувальні установи, заклади, що мають надавати послуги, від різних видів діагностики, лікування до профілактичних заходів. Усе це формує, яка відповідає за здоров'я людей у країні [8].

Закон України від 19 жовтня 1992 р. № 2801–XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я» регламентує організацію медичної допомоги, виділяє поняття «профілактика», «діагностика», «лікування», а також «стан здоров'я», «захворювання» тощо [3]. Тому в сучасній системі охорони здоров'я переважно вживають поняття «медична допомога». Навіть ст. 49 Конституції України орієнтує на вживання терміна «медична допомога» [4].

Законодавство України [2] встановлює: «<...> послугою як об'єктом цивільних прав і цивільних правовідносин є певні дії або певна діяльність, результати якої не мають матеріального вираження, реалізуються та споживаються у процесі здійснення цієї діяльності». Однак Закон про охорону здоров'я (розд. 1, ст. 3) ідентифікує медичну послугу як об'єкт ужитку, а це аж ніяк не те саме, що у сфері дії цивільного або господарчого права. Різниця полягає в тому, що на теоретичному рівні ще не має узагальненого поняття «медична послуга», як товар ринку. Замість цього терміна в законодавчих документах переважно вживають «медична допомога».

Узагальнимо зміст терміна «послуга» з позиції тлумачення його в найбільш відомих словниках. Так, С. Ожегов у «Тлумачному словнику російської мови» роз'яснює її як «справу, що допомагає іншому, або приносить користь» [8]. Це підтверджує й «Академічний тлумачний словник української мови», за яким послуга – дія, вчинок або робота, виконувана для задоволення чіх-небудь потреб та обслуговування [3].

Загальне поняття про послугу як економічний вид діяльності розроблено Українським науково-дослідним інститутом Міністерства статистики України та вперше надано в Державному класифікаторі України

«Класифікація видів економічної діяльності» (далі – КВЕД), який було затверджено наказом Держстандарту України від 22 жовтня 1996 р. № 441 і введено в дію з 1 січня 1997 р. Упровадження КВЕД забезпечує застосування єдиної статистичної термінології та визначень щодо статистичних одиниць, прийнятих у Європейському Союзі [2].

Згідно із КВЕД, економічна діяльність – це процес з'єднання дій, які приводять до отримання відповідного набору продукції (товару або послуг). Вид будь-якої діяльності має місце тоді, коли витрачаються ресурси (устаткування, робоча сила, технологічні засоби, сировина та матеріали) щодо створення виробництва конкретної продукції або надання послуг. Отже, будь-яка послуга характеризується використанням ресурсів, виробничим процесом, випуском продукції або наданням послуг [6].

Опис економічних послуг у КВЕД побудовано так, що виділена детермінанта охоплює всі або майже всі види діяльності, які здійснюються в будь-якій галузі господарства.

У гл. 85 КВЕД України вперше виділена медична послуга як окремий вид економічної діяльності в галузі охорони здоров'я: «Медична практика включає: консультаційні послуги та лікування, що надається лікарями всіх спеціальностей <...> у лікувальних установах (амбулаторіях) й умовах приватної практики». У поліклінічних умовах виявляються «діагностичні послуги, послуги на дому, виконання аналізів <...>, послуги приватних консультантів». Окремо виділені послуги швидкої та невідкладної медичної допомоги, санаторно-курортних організацій і «послуги інших лікувальних установ щодо відновлення здоров'я людини». Там же відображено, що медичні послуги можуть бути короткострокові та довгострокові [5].

Виходячи з вищевикладеного, медичні послуги можна поділити за:

- видами медичної практики (консультації, діагностика, лікувальна справа);
- місцем виконання (стаціонар, поліклініка, швидка та невідкладна допомога, санаторії, профілакторії тощо);
- складністю (прості, складні);
- часом виконання (короткострокові, довгострокові);
- кількістю учасників, зайнятих у виконанні послуги (особистісні, групові);
- характером економічних відносин (послуги державних установ або установ підприємницької діяльності);
- різними формами оплати (платні, безкоштовні) [8].

З великої кількості відібраних джерел бачимо, що до вживання поняття «медична допомога» схильні медики, а терміна «медична послуга» – економісти. За змістом робочих операцій та лікувального ефекту вони тотожні, задовольняють потреби пацієнта. Але саме підприємницькі процеси передбачають формування різноманітних економічних відносин між суб'єктами виробництва медичної послуги. Саме тому медичний термін непридатний для того, щоби повноцінно проводити економічний аналіз ціни на медичну послугу як товар.

Медичні послуги розділені законом на платні й безкоштовні. Послуги, за такого розподілу, аж ніяк не змінюють своїх об'єктивних характеристик і грошового відшкодування в підприємницькому бізнесі. Сплата за витрати ресурсів за медичні послуги, не залежно від того, платні вони або безкоштовні, завжди є, тому платню за них визнає правова детермінанта. Медична послуга, будучи товаром ринку, різко відрізняється від будь-якого іншого товару або послуги, характеризується низкою власних ознак.

Розмежування медичної допомоги та медичної послуги, за критерієм платності, спирається на зміст рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р., який зазначив: «У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам, незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги» [10].

Перші платні послуги здійснювалися на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 (1138–96–п) «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» (з доповненнями і змінами у подальшому) [11]. Згідно з названою постановою, громадяни мають право на: платні медичні послуги, що надаються за їхнім бажанням під час надання медичної допомоги; платні немедичні послуги (побутові, сервісні, транспортні й інші), що надаються додатково лікувальними закладами в разі надання медичної допомоги.

Зауважимо, що наступні доповнення не обмежуються цим переліком. Це означає, що за платню громадянам (за їхнім бажанням) можуть надаватися будь-які медичні послуги. Але щодо ринкових відносин, пов'язаних із наданням платних медичних послуг, то до них застосовується Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023–XII (у редакції Закону № 3161–IV від 1 грудня 2005 р.) [11].

Отже, закони України об'єктивно визнають такі відносини, коли джерело платежів має суто приватну природу. Водночас розуміється (хоча прямо законом не встановлено), що до відносин, у яких платником за надані послуги виступає держава, норми законодавства про захист прав споживачів не застосовуються.

Узагальнюючи ці підходи, нами була розроблена та запропонована модель взаємодії механізмів державного управління виробництвом медичних послуг (рис. 1). У моделі визначено особливості медичної послуги на ринку охорони здоров'я, яка будується на основі суб'єктної взаємодії та довіри споживача і виробника; розвиває конкуренцію і визначає попит на послугу. Персоніфікований характер моделі позначено в контексті задоволення потреби виробника і споживача медичних послуг, а також реалізації права на охорону здоров'я і якості медичної послуги та допомоги.

Відокремлення медичної послуги (як суто платної) від медичної допомоги (яка, за Конституцією України, безкоштовна) вносить непорозуміння в діяльність підприємницького сектора. Виходить, що медична допомога в них не надається. Отже, виникає питання легітимності виконання робіт працівниками приватних медичних установ.

Якщо виходити із грошового критерію, то варто ігнорувати той факт, що в державних медичних установах лікування повинно проводитися безкоштовно. На практиці обов'язкове придбання ліків власним коштом уже виключає загальнодержавний принцип безкоштовності медичної допомоги в Україні, тобто вести розмову про безкоштовну медичну допомогу недоцільно. Суперечності законодавчої бази та реальної дійсності є сприятливим середовищем для тіньових відносин.

Кошти за послуги – це платня, яка здійснюється споживачами ринку за конкретні медичні послуги. Отриманий дохід лікувальний заклад використовує на покриття повних або часткових витрат за виконану послугу, інших поточних видатків лікарні. Хворий повинен здійснювати платню за ті послуги, які виходять за рамки гарантованого мінімуму, який фінансується з бюджету. Отже, підтримується державна система охорони здоров'я, зменшується залежність медичних установ від недостатнього обсягу бюджетних асигнувань.

Висновки. Отже, розуміння детермінанти медичних послуг дуже важливо на етапі реформування ринку громадського здоров'я в Україні, для подальшого його розвитку також.

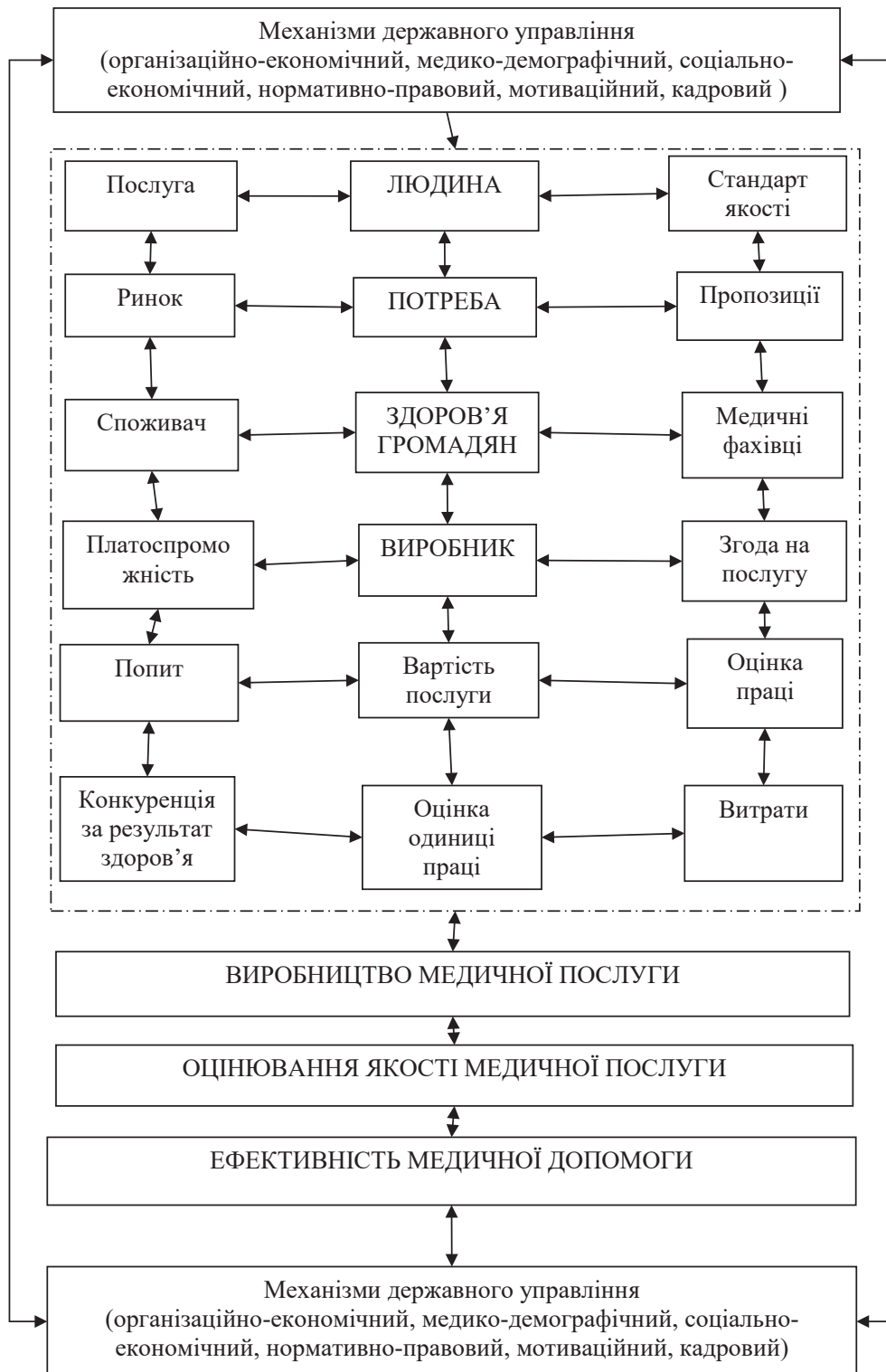


Рис. 1. Модель взаємодії механізмів державного управління виробництвом медичних послуг

Медична послуга як специфічний продукт праці (чи діяльність зі створення цього продукту) характеризується двоїстістю, яка повинна відобразитися в законодавстві. Як медичні, так і економічні її сторони вимагають чіткого визначення меж платності, відомостей

про поведінку суб'єктів ринку, гарантування інвестицій в охорону здоров'я.

Крім цілей ефективності та справедливості, формування платного й безкоштовного секторів охорони здоров'я на основі конкуренції всередині та один з одним було б значним кро-

ком до органічної єдності ринку громадського здоров'я та його локальної структури – ринку медичних послуг.

Підкреслимо, за встановленими чинним законодавством визначеннями, медичні послуги мають самостійне значення. Але в Законі про охорону здоров'я не встановлено і навіть не міститься посилкових норм. Така правова колізія виникає й у разі правозастосування дефініції медичної діяльності у значенні медичного втручання.

Отже, варто зазначити, що вивчення проблем охорони здоров'я у складі та в єдності з усіма іншими національними господарськими проблемами закономірно підводить до висновку, що на розвиток цієї галузі впливають екологічні, економічні й соціальні регулятори. У зв'язку із цим економічні та соціальні засади охорони здоров'я повинні вивчатися в комплексі з найважливішими соціальними завданнями – охороною та зміцненням здоров'я громадян. Тим самим вrostати, вплітатися у функціональні основи економіки держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Устименко В., Джабраїлов Р. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства і відносини у сфері господарювання. *Схід*. 2011. № 1(108). С. 175–178.
2. Turban E., Meredith J. *Fundamentals of Management Science*. 4th ed. Business publications, Inc, 1988. 915 p.

3. ВООЗ : вебсайт. URL: <http://www.euro.who.int/ru/data-and-evidence/european-health-report/european-health-report/ehr> (дата звернення: 28.12.2020).

4. Цивільний кодекс України : Закон № 435–015, редакція від 18 лютого 2018 р., підстава № 1984–19. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356.

5. Лінако Є. Критичний аналіз напрямків фінансування та продуктивності у сфері охорони здоров'я країн ЄС. *Главный врач*. 2004. № 6 (38). С. 76–82.

6. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навчально-наукове видання / за заг. ред. М. Білинської. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 240 с.

7. Чабаненко Н. Якість життя та індивідуальне здоров'я. *Охорона здоров'я України*. 2003. № 1 (8). С. 66–69.

8. Шутов М., Бурегга В., Вовк С. Регенерація населення України: сценарій майбутнього : монографія. Донецьк : ВИК, 2010. 205 с.

9. Міжгалузева комплексна програма : Здоров'я нації. 2009 : науково-інформаційне видання / за ред. З. Митника, Г. Слабкого. Київ : МОЗ ; УІСД, 2010. 153 с.

10. Конституція України : станом на 1 вересня 2020 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.

11. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах : постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF> (дата звернення: 13.12.2020).

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ГРОМАД ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА 2021 РІК)

STATE FINANCIAL SUPPORT TO THE COMMUNITY AS A TOOL TO STIMULATE LOCAL DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE 2021)

У статті розглядаються окремі інструменти державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад. Зазначено, що вітчизняна нормативно-правова база формування, реалізації та моніторингу державної регіональної політики є належно розробленою та систематизованою. Політика місцевого розвитку, яка є складовою частиною політики регіонального розвитку, має свої особливості у процесах формування та реалізації, оскільки варіативність економічних, інституційних та демографічних показників територіальних громад досить широка по всій Україні. Держава докладає певних зусиль як у нормативному, так і у фінансовому й інституційному забезпеченні місцевого розвитку, проте науково-практичне вивчення цих процесів та надання рекомендацій із науково-методологічного погляду є недостатнім.

Тому у статті запропоновано проаналізувати фінансові інструменти державної підтримки формування та реалізації політики місцевого/регіонального розвитку. Одним із найважливіших інструментів стимулювання такого розвитку є надання трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, а також трансферти між місцевими бюджетами різних рівнів та підпорядкування. Вказується, що з більш як 30 субвенцій та дотацій, передбачених Бюджетним кодексом України та відповідною законодавчо-нормативною базою, тільки приблизно половину можна віднести до таких, що стимулюють розвиток територіальних громад та сприяють інституційному зростанню різних сфер управління на місцях.

У статті проведено аналіз наповнення цих дотацій та субвенцій у Державному бюджеті 2021 року, а також для кожної субвенції надається посилання на нормативно-правовий акт, яким регулюються надання й умови використання цих коштів. Це дасть можливість зацікавленим особам швидко орієнтуватися в нормативно-правовому забезпеченні цієї сфери.

Окремо зазначається роль Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури територіальних громад як інструментів державної фінансової підтримки процесів розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Подальші пошуки планується зосередити на вивченні особливостей трансфертного обміну між територіальними громадами на базі договорів про міжмуніципальне співробітництво й утримання майна спільної власності територіальних громад. Також цікавим буде аналіз кореляції використання фінансової допомоги громадам, ніх їх успіхів у розвитку території.

Ключові слова: державна регіональна політика, політика місцевого розвитку, фінан-

сові інструменти стимулювання розвитку, трансферти та субвенції, економічне зростання територіальних громад.

The article considers some instruments of state financial support for the development of territorial communities. It is noted that the current legal framework for the formation, implementation and monitoring of state regional policy is sufficiently developed and systematized. Local development policy, which is a component of regional development policy, has its own peculiarities in the processes of formation and implementation, as the variability of economic, institutional and demographic indicators of territorial communities is quite wide throughout Ukraine. The state makes some efforts in the regulatory, financial and institutional support of local development, but the scientific and practical study of these processes and the provision of recommendations from a scientific and methodological point of view is insufficient.

Therefore, the article proposes to analyze the financial instruments of state support for the formation and implementation of local / regional development policy. One of the most important tools to stimulate development is the provision of transfers from the state budget to local budgets, as well as transfers between local budgets of different levels and subordination. It is indicated that out of more than 30 transfers provided by the Budget Code of Ukraine and the relevant legal framework, only about half can be attributed to those that stimulate the development of local communities and contribute to the institutional growth of various areas of local governance.

The article analyzes the content of these transfers in the State Budget of 2021, and for each subvention provides a reference to the legal act governing the provision and conditions of use of these funds. This will allow stakeholders to quickly navigate in the regulatory support of this area.

The role of the State Fund for Regional Development and subventions from the state budget for the development of the infrastructure of territorial communities as instruments of state financial support for the development of administrative-territorial units is noted separately. Further research is planned to focus on the study of the peculiarities of transfer exchange between territorial communities on the basis of agreements on inter-municipal cooperation and maintenance of property of common property of territorial communities. It will also be interesting to analyze the correlation between the use of financial assistance by communities and their success in territorial development.

Key words: state regional policy, local development policy, financial instruments to stimulate development, transfers and subventions, economic growth of territorial communities.

УДК 351.72:336
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.7>

Дурман М.О.

к. техн. н., доцент,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонський національний технічний університет

Постановка проблеми в загальному вигляді. У процесі розгляду проблем розроблення та запровадження державної регіональної політики органами державної влади й органами місцевого самоврядування варто зауважити, що є багато чинників, що впливають на ці процеси. Одним із чинників є законодавчо-нормативна база, а також такий її напрям, як нормативно-організаційна підтримка процесів розвитку територіальних громад. В Україні вже існує досить розвинена база правового й інституційного забезпечення розроблення, упровадження та моніторингу регіональної політики та політики розвитку територій на основі системного підходу та застосування стратегій місцевого економічного розвитку, як зазначається, наприклад, у [1]. Проте в останній рік, у зв'язку із ситуацією на міжнародній арені та пандемією COVID-19, запровадження регіональної політики залишається слабореалізованим. Унаслідок цього немає необхідного впливу держави на формування умов для активного розвитку територіальних громад [2].

Варто зауважити, що однією з головних тенденцій державної регіональної політики є сприяння розвитку територій через використання різних методів та різноманітного інструментарію. Ця тенденція передбачає, з одного боку, обмеження адміністративно-бюрократичного тиску (неефективних регулювань) із боку органів державної влади на діяльність органів місцевого самоврядування та розвиток територіальних громад, з іншого боку, має сприяти мінімізації суспільних витрат і ефективному використанню бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями розроблення та впровадження державної регіональної політики і різними аспектами розвитку територіальних громад цікавилися Т. Барановська [3], В. Круговий та Б. Щукін [4], В. Куйбіда [5], С. Шульц [6] та інші. Вплив фінансових і організаційних інструментів на розвиток територіальних громад вивчали Н. Бахур і О. Шевченко [7], Л. Горошкова та В. Волков [8], М. Дурман [9], А. Руснак та Л. Алещенко [10], А. Ткачук [11] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на проробленість тематики формування та реалізації державної регіональної політики, розвитку територіальних громад та фінансової підтримки такого розвитку, визначення нормативно-правових і організаційних чинників, що впливають на ці процеси, на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, є недостатнім.

Мета статті – вивчення нормативно-правових і організаційних механізмів та інструментів фінансової підтримки громад для стимулювання їхнього розвитку.

Виклад основного матеріалу. Основним спеціальним законодавчим актом, що регулює сферу регіонального розвитку та розвитку територіальних громад, натепер є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України у 2020 р. [12].

У цій Стратегії визначається, що:

- об'єктом державної регіональної політики є визначення типу територій, що потребують застосування особливих механізмів та інструментів державної підтримки, а також розбудова конкурентоспроможного регіону та функціональної території громад шляхом залучення всіх суб'єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону/території;

- суб'єктами формування та реалізації політики є органи державної влади й органи місцевого самоврядування на всіх рівнях урядування (центрального, регіонального, місцевого) із залученням неурядових організацій;

- підходом до планування повинно стати визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їхнього розвитку на засадах інтегрованого підходу (поєднання галузевого та територіального підходів);

- спрямування державних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді так званих «твердих» та «м'яких» розвиткових проектів повинно відбуватися на основі якісної діагностики потенціалу та проблем територій, що потребують державної підтримки;

- є необхідність надання фінансової підтримки з державного бюджету внаслідок обґрунтованої потреби державного регулювання господарських відносин із метою вирішення наявних проблем;

- фінансування повинно здійснюватися через цільове спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання програм регіонального розвитку, а також через надання відповідних трансфертів, передбачених Бюджетним кодексом України та Законом України «Про Державний бюджет на 2021 р.», законами України про державний бюджет на наступні роки;

- інституційна спроможність територіальних громад підвищується шляхом забезпечення спроможності територіальних громад стратегічно планувати розвиток і ефективно управляти ресурсами, людськими, матеріальними, фінансовими, для розвитку.

У цій Стратегії також запроваджено нові підходи до державної регіональної політики в новому плановому періоді, а саме: перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом, екологічними умовами та потребами охорони навколишнього природного середовища.

Саме для реалізації цих підходів можуть застосовуватися такі інструменти стимулювання розвитку громад, як трансферти. Трансферти (передача коштів між бюджетами різних рівнів або підпорядкування) можуть слугувати не тільки розвитковим цілям, але й цілям «вирівнювання» бюджетів з погляду справедливості.

Проте нас цікавить використання такого інструменту саме в розрізі стимулювання розвитку. А тут трансферти можуть проходити з державного бюджету до місцевих бюджетів, між місцевими бюджетами в межах, наприклад, договорів про міжмуніципальне співробітництво територіальних громад або договорів про використання майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад.

Нормативно-правове регулювання використання трансфертів викладене у гл. 16 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) [13]. У цьому розділі перелічені види міжбюджетних трансфертів, що можуть використовуватися у фінансовій системі України. Проте з понад тридцяти таких трансфертів (субвенції та дотації) тільки декілька можна віднести до інструментів стимулювання розвитку територіальних громад із боку держави. Розглянемо їх нижче.

У Державному бюджеті України на 2021 р. передбачені такі трансферти місцевим бюджетам, що можуть використовуватися для стимулювання місцевого розвитку та розвитку територіальних громад:

1) базова дотація – може використовуватися для виконання окремих заходів розвитку характеру, оскільки не має цільового призначення. Оскільки вона потрапляє в загальний фонд місцевого бюджету, то її спрямування визначається розподілом коштів за програмами та проектами (ст. 97 БКУ) (передбачається 15,7 млрд грн);

2) субвенції з державного бюджету на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в

населених пунктах. На вулиці і дороги комунальної власності дозволено спрямовувати не більше 20% обсягу цього міжбюджетного трансферту для відповідного місцевого бюджету. У Державному бюджеті на 2021 р. передбачається майже 21,3 млрд грн. Порядок надання та витрачання коштів регулюється постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 20 грудня 2017 р. № 1085 [14];

3) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, – може використовуватися для розвитку відповідних територій (передбачається майже 28 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів регулюється розпорядженням КМУ від 9 жовтня 2020 р. № 1254-р [15];

4) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти – передбачається створення таких центрів на базі вже наявних професійно-технічних закладів шляхом їх реконструкції та дооснащення (переоснащення) сучасною технікою та приладдям, а також капітальний ремонт навчально-виробничих приміщень (передбачається 150 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів регулюється постановою КМУ від 12 лютого 2020 р. № 104 [16];

5) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – кошти повинні витратитися відповідно до затверджених програм і можуть спрямовуватися, серед іншого, на розвиток і удосконалення матеріально-технічної бази шкільної мережі у громадах (передбачається трішки більше 1 млрд грн). Порядок надання та витрачання врегульовується постановою КМУ від 4 квітня 2018 р. № 237 [17];

6) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт наявних спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів (передбачається 128 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 17 квітня 2019 р. № 376 [18];

7) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток спортивної інфраструктури (передбачається 500 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 17 квітня 2019 р. № 376 [18];

8) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, – може

спрямовуватися на придбання шкільних автобусів; автомобільних транспортних засобів, зокрема і для обслуговування інклюзивно-ресурсних центрів; персональних комп'ютерів; послуг із доступу до інтернету закладів освіти (передбачається майже 1,1 млрд грн). Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 3 квітня 2019 р. № 319 [19];

9) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад (передбачається 62,5 млн грн). Нова субвенція, яка повинна стимулювати громади для розроблення стратегічних документів просторового розвитку. Порядок надання та витрачання коштів урегульовується Законом України від 17 червня 2020 р. № 711-IX [20];

10) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг (передбачається 231 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 16 березня 2016 р. № 200 [21];

11) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності широкопasmового доступу до інтернету в сільській місцевості (передбачається 500 млн грн). Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 16 березня 2016 р. № 200 [21];

12) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Незважаючи на те, що розподіл та використання коштів цієї субвенції викликає суттєві зауваження від експертного середовища та представників територіальних громад, у 2021 р. на неї передбачається майже 6 млрд грн за загальним та спеціальним фондами. Порядок надання та витрачання коштів урегульовується постановою КМУ від 19 лютого 2020 р. № 160 [22];

13) субвенції містам Харкову та Дніпру на продовження будівництва метро в цих містах (передбачається майже 1,6 млрд грн за загальним та спеціальним фондами бюджету). Виділення цих коштів повинно сприяти розвитку нових транспортно-логістичних маршрутів, розвантаженню центрів міст та покращенню екологічного стану цих міст;

14) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення центрів культурних послуг (передбачається 300 млн грн за спеціальним фондом бюджету). Порядок надання та витрачання коштів урегульову-

ється постановою КМУ від 4 листопада 2020 р. № 1055 [23].

Суттєвою допомогою у 2021 р. має також стати Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР), до якого передбачається залучити 4,5 млрд бюджетних коштів. У проекті Державного бюджету планувалося 9 млрд грн, проте половина коштів була «перекинута» на субвенцію на соціально-економічний розвиток територій, розподіл якої йде в «ручному» режимі через комісію Верховної Ради України (що викликає суттєві заперечення громадськості). Порядок надання та витрачання коштів ДФРР урегульовується ст. 24–1 БКУ та постановою КМУ від 18 березня 2015 р. № 196 [24].

Серед недоліків Державного бюджету України на 2021 р. варто відзначити відсутність субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) (інфраструктурна субвенція ОТГ), яка проіснувала 5 років і була суттєвою допомогою під час становлення об'єднаних територіальних громад у 2015–2020 рр. Її запровадження передбачалося як стимулюючий фінансовий інструмент для добровільного об'єднання громад із боку держави [25] і мало великий позитивний вплив на їхній розвиток.

Усього за 5 років її розподілу до бюджетів об'єднаних територіальних громад надійшло 8 млрд грн, які спрямовувалися на проекти розвитку та підтримки інфраструктури в ОТГ. У 2020 р. на цю субвенцію було передбачено 2,1 млрд грн, проте у зв'язку з епідемією COVID 19 її було передано до фонду боротьби із цією пандемією. Особливістю цієї субвенції є її формульний розподіл (пропорційно за площею та кількістю населення в ОТГ), що забезпечувало справедливість і прозорість у її розрахунку.

Для збереження цієї субвенції Асоціація об'єднаних територіальних громад України пропонує [26] доповнити БКУ ст. 106 такого змісту:

«106. Субвенція на формування інфраструктури сільських, селищних та міських громад.

Субвенція на формування інфраструктури сільських, селищних та міських громад надається з державного бюджету бюджетам таких громад.

Загальний обсяг субвенцій на формування інфраструктури сільських, селищних та міських громад визначається законом про Державний бюджет України.

Розподіл субвенції на формування інфраструктури сільських, селищних та міських громад між бюджетами таких громад здійс-

нюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, на формульній основі».

На нашу думку, такі доповнення до БКУ мають сенс, оскільки не всі територіальні громади мають можливість виділяти кошти на розвиток інфраструктури, а це має дуже суттєвий вплив на якість життя їхніх мешканців та інституційний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки. В Україні натепер створені необхідні нормативно-правові й організаційні передумови для успішного формування та реалізації державної регіональної політики та політики місцевого розвитку. Фінансові інструменти, що впливають на процеси формування та реалізації цих політик, мають місце як у державно-управлінському середовищі країни, так і в середовищі місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Наведені приклади використання й унормування таких фінансових інструментів, як міжбюджетні трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів, показують, що державна регіональна політика та політика місцевого розвитку мають вплив на всі сфери економічного життя територіальних громад – стимулювання економічного зростання, забезпечення позитивних структурних змін у регіональній/місцевій економіці, розвиток інфраструктури, підвищення інституційного рівня та покращення якості життя їхніх мешканців тощо.

Подальші перспективи вбачаємо у вивченні особливостей трансфертного обміну між територіальними громадами на базі договорів про міжмуніципальне співробітництво й утримання майна спільної власності територіальних громад. Також цікавим буде аналіз кореляції використання фінансової допомоги громадам, їхніх успіхів у розвитку територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дурман М. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. *Вісник Національного університету цивільного захисту України* : збірник наукових праць. Серія «Державне управління». Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). 524 с. С. 414–427. DOI: 10.5281/zenodo.3842067.
2. Impact of decentralization on economic development in crisis (by the example of Ukraine) / N. Antoniuk et al. *Selected issues of socio-economic development in Poland and Ukraine*. 2020. P. 9–16.
3. Барановська Т. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управл.: 25.00.02. Харків, 2017.
4. Круговий В., Шукін Б. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Редакційна колегія*. 2001. 313 с.
5. Куйбіда В., Давимука С., Федулова Л. Тенденції розвитку нової регіональної політики країн – чле-

нів Європейського Союзу. *Регіональна економіка*. 2019. № 1.

6. Шульц С., Джаман М., Луцків О. Інноваційні підходи до реалізації державної регіональної політики. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5 (133).

7. Shevchenko O., Bakhur N. Improving the functioning of the State Fund for Regional Development : Analytical note. 2020. P. 7. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/dfr.pdf> (дата звернення: 14.09.2020).

8. Горошкова Л., Волков В. Управління фінансовими процесами децентралізації та формування територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2018. № 1. С. 285–293. URL: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=702906>.

9. Дурман М. Альтернативні моделі формування та реалізації державної регуляторної політики та їх співвідношення зі стратегіями економічного розвитку територій. *Публічне управління та митне адміністрування*. Серія «Державне управління». 2020. № 1 (24). С. 29–35. DOI: 10.32836/2310-9653-2020-1.6.

10. Руснак А., Алещенко Л. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 22–27. URL: <http://www.agrosvit.info/?op=1&z=2596&i=3>.

11. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник / Г. Борщ та ін. Київ, 2017. 107 с.

12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

13. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17/ed20150920>.

14. Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1085-2017-%D0%BF>.

15. Про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1254-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1254-2020-%D1%80>.

16. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 925 : постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 104. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/104-2020-%D0%BF>.

17. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/237-2018-%D0%BF>.

18. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів : постанова

Кабінет Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/376-2019-%D0%BF>.

19. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 р. № 319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/319-2019-%D0%BF>.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 р. № 711–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/711-20>.

21. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/200-2016-%D0%BF>.

22. Про внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного

розвитку окремих територій : постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/160-2020-%D0%BF>.

23. Деякі питання надання у 2020 р. субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію окремих пріоритетних проектів розвитку громад та територій : постанова Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2020 р. № 1055. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1055-2020-%D0%BF>.

24. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/196-2015-%D0%BF>.

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/157-19>.

26. Бюджет-2021: участь Асоціації ОТГ у бюджетних консультаціях. *Офіційний сайт Асоціації об'єднаних територіальних громад України*. URL: <https://www.hromady.org/бюджет-2021-участь-асоціації-отг-у-бюджет/>.

ПСИХОЛОГІЧНЕ НЕБЛАГОПОЛУЧЧЯ ТА ПИТАННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

PSYCHOLOGICAL DISTRESS AND THE ISSUE OF PROCRASTINATION OF CIVIL SERVANTS

Стаття присвячена визначенню поняття психологічного неблагополуччя, яке є предиктором прокрастинації державних службовців. Визначено, що психологічне неблагополуччя як сукупність особистісних ресурсів, які не забезпечують суб'єктивної і об'єктивної успішності, призводить до неефективного кар'єрного зростання державних службовців. Успішний процес кар'єрного зростання державних службовців визначається усвідомленням своїх особливостей, урахуванням ступеня відповідності цих особливостей вимогам професійної діяльності, розвитком необхідних якостей та загальним психологічним благополуччям. Психологічне благополуччя як інтегральний показник, що суб'єктивно виражається у відчутті щастя, переживанні позитивних емоцій, задоволеності собою і власним життям, дає можливість державним службовцям ефективно здійснювати професійні обов'язки, ухвалювати та виконувати державні рішення без прокрастинації. Психологічне неблагополуччя призводить до негативної динаміки особистісного потенціалу та професійного кар'єрного зростання державних службовців і характеризується відчуттям невдачливості, переживанням негативних емоцій, незадоволеністю собою і власним життям. У результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть поняття психологічного неблагополуччя як предиктора прокрастинації державних службовців.

Мета даної роботи полягає в теоретичному аналізі та визначенні поняття психологічного неблагополуччя як предиктора прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень у процесі кар'єрного зростання державних службовців.

Відповідно до мети були виділені такі завдання:

- дати визначення понять психологічного благополуччя, психологічного неблагополуччя, прокрастинації;
- розглянути основні теорії психологічного благополуччя;
- охарактеризувати психологічне благополуччя як предиктор прокрастинації державних службовців у процесі кар'єрного зростання;
- виявити характерні показники психологічного благополуччя й умови прокрастинації державних службовців.

Методи дослідження, що використовуються в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Дослідження може бути цінним для усвідомлення негативного впливу психологічного благополуччя, яке є предиктором прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень у процесі кар'єрного зростання державних службовців.

Процес кар'єрного зростання державних службовців визначається усвідомленням своїх інтересів, ідеалів, цінностей, установ, особистісно-індивідуальних якостей, відчуттів, емоцій, ставлення до себе та до власного життя, інших психологічних елементів. Часто саме ці суб'єктивні елементи відіграють вирішальну роль у

процесі кар'єрного зростання, визначають його сенс і результативність. Психологічне благополуччя прогнозує прокрастинацію виконання справ і ухвалення рішень державних службовців, яка проявляється за таких умов, як: страх неуспіху; страх успіху як додаткових обов'язків, які можуть виникнути в разі успішного виконання справи; особистісна і ситуативна тривожність; невміння планувати, погана орієнтація в часі, невизначення пріоритетності справ; недостатня особистісна готовність до виконання справ; відсутність радості від роботи; несформованість вольових процесів.

Ключові слова: психологічне благополуччя, психологічне неблагополуччя, державний службовець, предиктор, прокрастинація.

The article is devoted to the definition of the concept of psychological distress, which is a predictor of procrastination of civil servants. It is determined that psychological distress as a set of personal resources that do not provide subjective and objective success, leads to inefficient career growth of civil servants. The successful process of career growth of civil servants is determined by the awareness of their features, taking into account the degree of compliance of these features with the requirements of professional activity, the development of the necessary qualities and general psychological well-being. Psychological well-being as an integral indicator, which is subjectively expressed in the feeling of happiness, experiencing positive emotions, self-satisfaction and one's own life, enables civil servants to effectively perform professional duties and make and implement public decisions without procrastination.

Psychological distress leads to negative dynamics of personal potential and professional career growth of civil servants and is characterized by: feelings of failure, negative emotions, dissatisfaction with themselves and their own lives. The analysis of scientific sources clarifies the essence of the concept of psychological distress as a predictor of procrastination of civil servants. The purpose of this work is to theoretically analyze and define the concept of psychological distress as a predictor of procrastination in the performance of cases and decision-making in the career development of civil servants.

According to the purpose the following tasks were allocated:

- define the concepts of psychological well-being, psychological distress, procrastination;
- consider the basic theories of psychological well-being;
- to characterize psychological distress as a predictor of procrastination of civil servants in the process of career growth;
- identify characteristic indicators of psychological distress and conditions of procrastination of civil servants.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, regulations. Research can be valuable for recognizing the negative impact of psychological distress, which is a predictor of procrastination in the performance of cases and

УДК 159.944.3

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.8>

Котляр Л.І.

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

decision-making in the career development of civil servants.

The process of career growth of civil servants is determined by the awareness of their interests, ideals, values, attitudes, personal and individual qualities, feelings, emotions, attitudes towards themselves and their own lives and other psychological elements. Often these subjective elements play a decisive role in the process of career growth, determine its meaning and effectiveness. Psychological distress predicts the procrastination of cases and deci-

sion-making of civil servants, which manifests itself in such conditions as: fear of failure; fear of success as additional responsibilities that may arise if the case is successful; personal and situational anxiety; inability to plan, poor orientation in time, failure to prioritize cases; insufficient personal readiness to perform cases; lack of joy from work; not the formation of volitional processes.

Key words: *psychological well-being, psychological distress, civil servant, predictor, procrastination.*

Постановка проблеми в загальному

вигляді. Комплексний і багатогранний характер управління породжує теоретичні посилки, які необхідно враховувати в дослідженні і науковому описі різних його елементів, сторін, їхніх взаємозв'язків і проявів. По-перше, кожен підхід до управління, філософський, політичний, історичний, ідеологічний, юридичний, економічний, соціально-психологічний, праксеологічний, інформаційний, педагогічний, несе в собі пізнавальний зміст, висвітлює якусь особливу грань цього складного суспільного явища. По-друге, кожен аспект виконує свою пізнавальну функцію, їх не варто протиставляти один одному, підкреслювати один аспект і принижувати інший, уважати один слухним, а інший аспектом помилковим. Тільки рівноправність і глибина різних аспектів дослідження здатні наближати до істини. По-третє, єдність сутності управління припускає, що різні аспекти дослідження управління, сторони і грані повинні бути одне з одним логічно погоджені, співвідноситися із сутністю управління, відбивати і характеризувати саме управління, а не щось інше, близьке до нього чи схоже на нього. Це особливо актуально для практики управління, у якій управління виявляє себе як складна цілісність у всім багатстві своїх елементів і їхніх властивостей. Не випадково найбільші труднощі державне управління викликає не в пізнанні, а в застосуванні на практиці [2]. Кар'єрне зростання – практична реалізація державних службовців в управлінні.

Актуальність даного дослідження зумовлена тим, що психологічне неблагополуччя є предиктором прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень, призводить до неефективного кар'єрного зростання державних службовців.

У науковому дослідженні дано визначення феномену прокрастинації, який проявляється у процесі кар'єрного зростання державних службовців. Проблема прокрастинації розглядається як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості, є відкладання або уникання ухвалення й реалізації управлінських рішень.

У науковій статті були з'ясовані наукові підходи до визначення термінів «психологічне благополуччя», «психологічне неблагополуччя», «прокрастинація». Також виявлені такі характерні показники психологічного неблагополуччя державних службовців у процесі кар'єрного зростання: відчуття невдачливості, переживання негативних емоцій, незадоволеність собою і власним життям.

Виклад основного матеріалу. Суспільні трансформації, стрімкий темп життя, надмірний інформаційний вплив привертають увагу науковців до проблеми збереження та підвищення рівня психічного здоров'я особистості. Тому актуальним виявляється й питання визначення його показників. Одним із показників психічного здоров'я особистості є суб'єктивне благополуччя.

Зазначимо, що благополуччя визначають за зовнішніми ознаками. Згідно з ними людина відчуває благополуччя, якщо їй притаманні соціально схвальні якості. Критерієм тут виступає система цінностей, характерна для окремої культури. Визначення суб'єктивного благополуччя може зводитися до поняття задоволеності життям та пов'язуватися з індивідуальними стандартами особистості. Також поняття суб'єктивного благополуччя поєднано з повсякденним розумінням щастя як переваги позитивних емоцій над негативними. Це визначення виділяє емоційні переживання, які або об'єктивно переважають у житті людини, або людина виявляє суб'єктивну схильність до них. Отже, психологічне благополуччя визначають як інтегральний показник, що суб'єктивно виражається у відчутті щастя, переживанні позитивних емоцій, задоволеності собою і власним життям.

Проблемою суб'єктивного благополуччя цікавилися такі науковці, як: К. Абульханова-Славська, Н. Бахарєва, Д. Леонтьєв, А. Маслоу, К. Роджерс, Г. Олпорт, В. Франкл та інші. Зокрема, представниками західної психології увага акцентувалася на виявленні впливу життєвих цілей на суб'єктивне благополуччя (Р. Еммонс), його структури (Е. Діннер), наповненні новим змістом (М. Аргайл, Е. Діннер).

Поняття психологічного благополуччя було обґрунтоване американською дослідницею К. Ріфф.

Ми пропонуємо розглянути проблему психологічного неблагополуччя, яке може бути предиктором прокрастинації та призводити до неефективного кар'єрного зростання державних службовців.

Питаннями розуміння механізмів прокрастинації цікавилися Є. Базика, Н. Боровська, Т. Вайда, Я. Варваричева, В. Воробйова, М. Дворник, М. Кузнецов, Ю. Шайгородський та інші.

Найбільш повну характеристику механізму прокрастинації, на нашу думку, подає дослідниця Є. Базика, яка вважає, що прокрастинація – розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. Ідеться про особистості з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі [3].

Надалі перейдемо до розгляду сутності феномену психологічного благополуччя. Дослідження проблеми благополуччя особистості традиційно пов'язують з іменами таких науковців, як Н. Бредб'орн, К. Ріфф та інші, які вкладали в розуміння даного феномену поняття щастя, задоволеності життям, позитивної емоційності, психологічного здоров'я, стійкості духу.

Основою для розуміння феномену психологічного благополуччя є дослідження Н. Бредб'орна, який уважав, що для опису даного поняття необхідно оперувати такими ознаками: стан щастя чи нещастя, суб'єктивне відчуття загального задоволення чи незадоволення життям.

Різні підходи до вивчення поняття психологічного благополуччя можна розділити на групи.

До першої групи відносять гедоністичні й евдемонічні теорії тлумачення психологічного благополуччя. До гедоністичних теорій належать ті, що описують психологічне благополуччя в термінах задоволення / незадоволення; а евдемонічне розуміння даної проблеми засноване на постулаті, що особистісне зростання – це головний та найнеобхідніший аспект благополуччя.

До другої групи належать теорії, які розглядають феномен психологічного благополуччя, що будується на вивченні питання сприятливого психологічного функціонування особистості.

До третьої групи відносять теорії, що розуміють поняття психологічного благополуччя на основі психофізіологічної збереженості функцій.

До четвертої групи входять теорії, які психологічне благополуччя тлумачать як нерозривне переживання (існування), що виражене в суб'єктивному відчутті переживання щастя, задоволеності собою та власним життям, а також пов'язане з базовими людськими цінностями та потребами [6].

Згідно з позицією К. Ріфф, психологічне благополуччя розуміється як налагодженість психічних процесів і функцій, відчуття цілісності, внутрішньої рівноваги, задоволеності собою та навколишнім світом. Це поняття складається з таких компонентів, як: 1) *позитивні стосунки з оточенням* – це як уміння співпереживати, здатність бути відкритим для спілкування, так і навички встановлення та підтримання контактів з іншими; 2) *автономія*, розуміється як сприймання своєї поведінки, що конгруентна внутрішнім цінностям та бажанням особистості; 3) *управління навколишнім середовищем* – означає наявність якостей, що зумовлюють успішне опанування різних видів діяльності, здібність досягати бажаного та долати перешкоди на шляху до реалізації власних цілей; 4) *особистісне зростання* – передбачає прагнення розвиватися, вчитися, самоактуалізуватися, самореалізуватися; 5) *наявність життєвих цілей* – приводить до появи почуття осмисленості існування, цінності того, що було в минулому, відбувається в теперішньому та буде відбуватися в майбутньому; 6) *самоприйняття* – відображає позитивну самооцінку себе та свого життя загалом, усвідомлення та прийняття не тільки своїх позитивних якостей, але і недоліків [10].

На думку дослідника Р. Шаміонова, психологічне благополуччя – це власне ставлення людини до своєї особистості, свого життя і процес, що має велике значення з погляду засвоєння нормативних уявлень про зовнішнє та внутрішнє середовище, характеризується відчуттям задоволеності [9]. Екзистенціальний підхід виводить проблему психологічного благополуччя на метафізичний рівень, коли йдеться про вище розуміння психологічного благополуччя, що досягається внутрішньою роботою людини і проявляється в екзистенції [5].

Важливо також звернути увагу на дослідження, яке присвячене теоретичному й емпіричному вивченню ролі самоусвідомлення (усвідомлювання в повсякденному житті) у психологічному благополуччі. Самоусвідомлення – це унікальна якість свідомості, яка пов'язана з різноманітними конструктами психологічного благополуччя і дає змогу посилювати самоусвідомість. Усвідомлювання в повсякденному житті збільшує саморегулювання поведінки та позитивні емоційні стани [13].

Актуальним у контексті аналізу літератури є дослідження зв'язку психологічного благополуччя з кількістю можливих соціальних проявів ідентичності (тобто ролей). Особистості, які добре інтегровані в суспільство, більше виграють від появи нових ролей і більше страждають від їх втрати, на відміну від тих, хто ізольований від суспільства [14].

Погоджуємось з думкою О. Ширяєвої, що психологічне благополуччя – це сукупність особистісних ресурсів, які забезпечують суб'єктивну і об'єктивну успішність особистості в системі «суб'єкт – середовище». Для досягнення суб'єктивної й об'єктивної успішності особистості за різного рівні впливу на неї об'єктивних чинників екстремального середовища залучаються різні моделі психологічного благополуччя: в екстремальних умовах, що депривують потреби особистості, – асиметрична модель психологічного благополуччя, що характеризується переважним зверненням до внутрішніх ресурсів; в умовах із менш інтенсивним впливом – симетрична модель психологічного благополуччя, побудована на гармонійній взаємодії особистості із середовищем, передбачає рівноцінне звернення особистості як до внутрішніх, так і до зовнішніх ресурсів розвитку [11].

Висновки. Проведений теоретичний аналіз показав, що процес кар'єрного зростання державних службовців визначається усвідомленням своїх інтересів, ідеалів, цінностей, настанов, особистісно-індивідуальних якостей, відчуттів, емоцій, ставлення до себе та до власного життя. Визначено, що психологічне неблагополуччя як сукупність особистісних ресурсів, які не забезпечують суб'єктивної й об'єктивної успішності, призводить до неефективного кар'єрного зростання державних службовців і характеризується відчуттям невдачливості, переживанням негативних емоцій, незадоволеністю собою і власним життям.

Аналіз і узагальнення науково-теоретичних підходів дозволили визначити психологічне неблагополуччя як предиктор прокрастинації виконання справ і ухвалення рішень державних службовців, яка проявляється за таких умов, як: страх неуспіху; страх успіху як додаткових обов'язків, що можуть виникнути в разі успішного виконання справи; особистісна і ситуативна тривожність; невміння планувати, погана орієнтація в часі, невизначення пріоритетності справ; недостатня особистісна готовність до виконання справ; відсутність радості від роботи; несформованість вольових процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г. Государственное управление : организационно-функциональные вопросы : учебное пособие. Москва, 2000. 302 с.
2. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций. Юридическая литература. Москва, 1997. 400 с.
3. Базика Є. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Міждисциплінарні дослідження в науці та освіті*. 2012. № 1. URL: www.es.gae.ru/mino/158-1023(дата звернення: 16.01.2021).
4. Вассерман Л., Абабков В., Трифонова Е. Совладание со стрессом. *Теория и психодиагностика*. Санкт-Петербург : Речь, 2010. 192 с.
5. Гришина Н. Психологическое благополучие в экзистенциальном понимании : эмпирические особенности. *Психологические исследования*. 2016. Т. 9. № 48. URL: <http://psystudy.ru/num/2016v9n48/1312-grishina48.html> (дата звернення: 16.01.2021).
6. Позднякова Е. Понятие феномена «психологическое благополучие» в современной психологии личности. URL: lenapsixolog.narod.ru/PsichologBlagopoluchie.rtf (дата звернення: 16.01.2021).
7. Стаття «Мотивація заохочення державних службовців». *Закон України «Про державну службу» № 889 від 10 грудня 2015 р.* URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article-41307.html> (дата звернення: 16.01.2021).
8. Шайгородський Ю. Феномен політичної прокрастинації як виклик стратегічному мисленню. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2014. Серія 22. Спецвип. С. 85–91.
9. Шамянов Р. Психология субъективного благополучия : к разработке интегративной концепции. URL: <http://www.myword.ru> (дата звернення: 16.01.2021).
10. Шевеленкова Т., Фесенко П. Психологическое благополучие личности : обзор основных концепций и методика исследования. *Психологическая диагностика*. 2005. № 3. С. 95–129.
11. Ширяева О. Психологическое благополучие личности в экстремальных условиях жизнедеятельности : автореф. дис. ... канд. психол. наук. Петропавловск-Камчатский, 2008. 20 с.
12. Яристый М. Територіальна організація влади. *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції* : матеріали Науково-практичної конференції / за ред. В. Лугового, В. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2003. Т. 1. С. 376–378.
13. Brown K., Ryan R. The Benefits of Being Present: Mindfulness and Its Role in Psychological Well-Being Journal of Personality and Social Psychology. *American Psychological Association*. Inc. 2003. Vol. 84. № 4. P. 822–848. DOI: 10.1037/0022-3514.84.4.822.
14. Thoits P. Social Isolation Hypothesis. *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. № 2. P. 174–187.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ З ПИТАНЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

PROPOSITION FOR IMPROVEMENT OF THE INFORMATION AND ANALYTICAL MECHANISM ON STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE

У статті запропоновано шляхи вдосконалення інформаційно-аналітичного механізму стратегічних комунікацій у секторі безпеки й оборони України. Визначено завдання діяльності запропонованому самостійному підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення та моніторингу інформаційного простору Міністерства оборони України. Визначені та конкретизовані основні завдання і функції, права для здійснення повноважень і завдань, місце в організаційно-штатній структурі Міністерства оборони України, взаємодія з іншими структурними підрозділами.

Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України, яка була затверджена наказом Міністерства оборони України № 612 від 22 листопада 2017 року, визначає одним з очікуваних результатів впровадження системи стратегічних комунікацій – моніторинг інформаційного простору (зокрема, медіа-моніторинг і вивчення громадської думки), обмін аналітичними даними, які повинні функціонувати і бути включені до загальнодержавної системи моніторингу й оцінки інформаційного простору і прогнозування; – забезпечення узгодженої діяльності й інтегрованого обміну повідомленнями між усіма суб'єктами системи стратегічних комунікацій Міністерства оборони та Збройних сил; – запровадження регулярної та системної міжнародної комунікації щодо протидії загрозам в інформаційній сфері.

Визначено, що належне інформаційно-аналітичне забезпечення – основа успішної побудови системи стратегічних комунікацій та вчасного реагування для ухвалення рішень під час кризових ситуацій, а також, що саме створення самостійного органу військового управління Міністерства оборони України, який призначений для інформаційно-аналітичного забезпечення та моніторингу інформаційного простору в Міністерстві оборони України та Збройних силах України, міжвідомчої комунікації у сфері стратегічних комунікацій та моніторингу може сприяти ефективному виконанню завдання щодо інформаційно-аналітичного забезпечення в царині стратегічних комунікацій, створить відповідний державний механізм інформаційно-аналітичного забезпечення.

Ключові слова: державні механізми стратегічних комунікацій, сектор безпеки й

оборони України, інформаційно-аналітичний механізм, інформаційно-аналітичне забезпечення.

The article proposes ways to improve the information and analytical mechanism of strategic communications in the security and defense sector of Ukraine. The tasks of the proposed information-analytical mechanism of strategic communications are defined, namely the activity of the independent subdivision of information-analytical support of strategic communications of the Ministry of Defense of Ukraine. The main tasks and functions, the rights to exercise powers and tasks, the place in the organizational and staffing structure of the Ministry of Defense of Ukraine, interaction with other structural units have been identified and specified.

The concept of strategic communications of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, approved by the Order of the Ministry of Defense of Ukraine № 612 of 22.11.2017, defines one of the expected results of the strategic communication system – monitoring of information space (including media monitoring and public opinion polls) and exchange of analytical data are functioning and included in the national system of monitoring and evaluation of information space and forecasting;

– at all levels of planning to ensure coordinated activities and integrated exchange of messages between all actors in the strategic communications system of the Ministry of Defense and the Armed Forces;

– introduction of regular and systematic international communication on counteracting threats in the information sphere.

It is determined that proper information and analytical support is the basis for successful construction of a system of strategic communications and timely response to decision-making in crisis situations, and that the creation of an independent military management body of the Ministry of Defense of Ukraine is designed to coordinate and control The Ministry of Defense of the Armed Forces of Ukraine, interdepartmental communication in the field of strategic communications and monitoring can ensure effective implementation of information and analytical support in the field of strategic communications.

Key words: state mechanisms of strategic communications, sector of safety defensive of Ukraine, information and analytical mechanism, information and analytical support.

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.9>

Кушнір В.О.

к. наук з держ. упр.,

докторант кафедри стратегічних комунікацій

Навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

Подибайло М.Т.

науковий співробітник

науково-дослідної лабораторії проблем розвитку стратегічних комунікацій

Навчально наукового центру стратегічних комунікацій у сфері національної безпеки та оборони

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасні інформаційні виклики та загрози зумовлюють актуальність наукового супроводу процесу розбудови стратегічних комунікацій у державі, зокрема для сектора безпеки й оборони України, оскільки головною метою Концепції розвитку сектора без-

пеки й оборони України є визначення шляхів формування національних безпекових і оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України в межах міжнародно визнаних кордонів України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціаль-

ної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці, їх нейтралізацію, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод громадянина, кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації. Беззаперечним є той факт, що це неможливо без ефективної взаємодії складових частин сектора безпеки й оборони України, зокрема в Міністерстві оборони України. Саме тому одним з основних напрямів розвитку сектора безпеки й оборони України є створення, упровадження системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки й оборони, її вдосконалення з урахуванням досвіду держав – членів НАТО [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретико-методологічні засади стратегічних комунікацій досліджуються у працях провідних вітчизняних учених: Д.В. Дубова, Є.О. Романенко, Т.В. Попової, В.А. Ліпкана, О.Ф. Сальнікової та інших [3–5]. Проблематика розроблення державних механізмів стратегічних комунікацій у секторі безпеки й оборони України, на жаль, на тепер перебуває на стадії започаткування, однак можна стверджувати, що активно в цьому напрямі працюють у Міністерстві оборони та Збройних силах України.

Мета статті полягає в наданні пропозицій щодо шляхів удосконалення державних механізмів стратегічних комунікацій у складових частинах сектора безпеки й оборони України, зокрема в Міністерстві оборони України.

Виклад основного матеріалу. Належне інформаційно-аналітичне забезпечення – основа успішної побудови системи стратегічних комунікацій та вчасного реагування для ухвалення рішень під час кризових ситуацій.

У 2016 р. на рівні керівництва Міністерства оборони України було ухвалено рішення щодо необхідності координації діяльності всіх органів та підрозділів відомства, задіяних в інформаційній діяльності. Із цією метою було створено новий підрозділ – Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу, з безпосереднім підпорядкуванням Міністру оборони України, а стосовно виконання щоденних завдань – прес-секретарю [6]. Зазначене підпорядкування було зумовлено необхідністю донесення до керівництва Міністерства оборони України інформації, яка б була першоджерелом в інформаційних потоках того часу. У 2019 р. відділ було розформовано. Нині постало питання щодо належної організації нового механізму інформаційно-аналітичного

забезпечення стратегічних комунікацій. На думку автора, таким повинен стати окремий самостійний структурний орган військового управління Міністерства оборони України, призначений для інформаційно-аналітичного забезпечення та моніторингу інформаційного середовища в Міністерстві оборони України (далі – Міноборони) та Збройних Силах України (далі – ЗС України). Підрозділ має підпорядковуватися безпосередньо Міністру оборони України, щодня готувати та доносити йому отриману шляхом цілодобового моніторингу (у вигляді аналітичних звітів) значущу інформацію для ухвалення відповідних системних рішень.

Основними завданнями підрозділу повинні бути:

- розвиток спроможностей у сфері стратегічних комунікацій структурних підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України з метою досягнення цілей оборонної реформи та критеріїв, необхідних для набуття повноправного членства в НАТО;

- координація діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України, взаємодія з відповідними структурними підрозділами інших органів державної влади щодо реалізації стратегічних комунікацій; розвиток публічної дипломатії як складової частини стратегічних комунікацій;

- моніторинг поточної ситуації у вітчизняних та закордонних засобах масової інформації, соціальних мережах, блогосфері;

- здійснення моніторингу діяльності підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України у сфері комунікацій; координація взаємодії структурних підрозділів Міноборони з відповідними структурними підрозділами інших органів державної влади у сфері стратегічних комунікацій, участь у міжвідомчих заходах із цих питань стратегічних комунікацій;

- здійснення медіамоніторингу, підготовка щоденних довідок Міністру оборони України щодо висвітлення діяльності Міноборони та ЗС України, зокрема в іноземних медіа, соціальних мережах та блогах;

- розроблення пропозицій щодо вдосконалення системи моніторингу засобів масової інформації структурними підрозділами апарату Міноборони, Генерального штабу ЗС

України, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України, на яких покладена дана функція, організація впровадження новітніх технологій для покращення ефективності моніторингу; аналіз стану та підготовка пропозицій Міністру оборони України щодо перспектив і шляхів розвитку стратегічних комунікацій;

- здійснення медіааналізу за результатами проведення медійних заходів;

- право звертатися в установленому порядку до органів виконавчої влади, структурних підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України для отримання інформації, необхідної для виконання покладених на підрозділ завдань;

- ініціатива щодо скликання нарад, створення комісій, робочих груп, проведення наукових конференцій та семінарів із питань, що належать до компетенції підрозділу;

- участь у реалізації державної політики у сфері стратегічних комунікацій; одержання необхідної інформації, документів і матеріалів від структурних підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України за напрямом діяльності;

- право використовувати інформаційні електронні бази даних Міноборони та Генерального штабу, у встановленому порядку розробляти правила, інструкції та методичні рекомендації з питань, що належать до компетенції підрозділу;

- право одержувати результати моніторингу інформаційного простору від відповідних структурних підрозділів апарату Міноборони, Генерального штабу, органів військового управління, підпорядкованих Міноборони та Генеральному штабу, установ та організацій Міноборони та ЗС України.

Зазначений підрозділ інформаційно-аналітичного забезпечення та моніторингу інформаційного середовища повинен бути укомплектований найкращими спеціалістами: магістрами в галузі інформаційної діяльності, міжнародної інформації, журналістики, спеціалістами зі знанням декількох мов та добрими комунікаційними здібностями. Робота з моніторингу інформаційного середовища повинна здійснюватися цілодобово, щоранку надсилалися у вигляді належно оформлених інформаційно-аналітичних звітів для доповіді Міністру

оборони України й іншим вищим посадовим особам військово-політичного управління.

Існують різні програми для здійснення повноцінного моніторингу інформаційного середовища. Наприклад, у 2014–2018 рр. для моніторингу інформаційного середовища використовували комп'ютерну програму моніторингу, в основі якої був пошук інформації за ключовими словами. Зважали на кількість матеріалів, які засоби масової інформації поширили, хто є першоджерелом інформації, найбільший інформаційний привід тижня, місяця, року, інші чинники. У 2018–2019 рр. почали використовувати програму іншого спектра дії, за допомогою неї вираховували:

- частку матеріалів про Міністерства оборони України та ЗС України в інформаційному просторі;

- динаміку потенційної кількості переглядів в топ засобах масової інформації за тематикою Міністерства оборони України та ЗС України (далі – МОУ/ЗСУ);

- кількість повідомлень за напрямами комунікації та тональністю в засобах масової інформації;

- інформаційні приводи та заяви за тематикою МОУ/ЗСУ, найбільш поширені в засобах масової інформації;

- результати комунікації МОУ/ЗСУ за напрямами;

- результати комунікацій МОУ/ЗСУ за кількістю повідомлень та потенційних переглядів у засобах масової інформації;

- кількість негативних публікацій за ключовими напрямами комунікацій МОУ/ЗСУ в засобах масової інформації;

- кількість негативних публікацій за ключовими темами МОУ/ЗСУ в засобах масової інформації;

- засоби масової інформації з найбільшою кількістю публікацій за темою МОУ/ЗСУ;

- загальну кількість матеріалів за категоріями найбільш розповсюджених та відомих засобів масової інформації.

Система аналізу та моніторингу медіапростору повинна мати можливості здійснювати моніторинг засобів масової інформації українською, російською, англійською, німецькою, французькою мовами (загалом до п'ятнадцяти тисяч джерел), понад вісімнадцяти загальнонаціональних українських телевізійних каналів, понад чотирьохсот загальноукраїнських і регіональних друкованих видань, не менше десяти радіостанцій, а також соціальних мереж (Facebook, Twitter, Telegram, Instagram, Youtube, Livejournal).

Варто зазначити, що розшифровка телевізійних сюжетів здійснюється із затримкою в

6–7 годин після їх трансляції, тому потрібно в термінові аналітичні довідки додавати інформацію про анонси виходу зазначених сюжетів, а в наступних, розгорнутих довідках, надавати вже повну розшифровку матеріалів. Програмне виявлення дописів у соціальних мережах є порівняно гіршим, ніж матеріалів в електронних засобах масової інформації, з огляду на затримку появи повідомлень у вибірці від 30-ти хвилин до 2-х годин.

Здійснення моніторингу потребує відповідної професійної підготовки для фахівців з інформаційної діяльності, а саме: зв'язків із громадськістю, журналістики, стратегічних комунікацій, міжнародної інформації, інформаційної діяльності.

У системі моніторингу рекомендується здійснювати автоматичний аналіз публікацій за такими критеріями: класифікація засобу масової інформації, приналежність до медіахолдингів, географія інформаційного ресурсу, тональність, згадувані персони й об'єкти, першорядність або другорядність згаданого об'єкта пошуку в тексті публікацій. Для наочного оформлення аналітичних звітів варто підбирати програми з можливістю автоматичної побудови діаграм в онлайн-режимі в рамках як окремої теми, так і одночасного порівняння кількох тем, за часовою динамікою, тональністю, авторами публікацій, типом, географічним походженням, тематикою, розміром, мовою джерел. Дана функція дозволяє візуалізувати результати моніторингу в декількох вимірах, кількісно та якісно порівняти масиви даних, а також виявити загальні тенденції.

Окрім цього, поза рамками сформованих тем пошукового запиту, рекомендується, щоб користувач мав доступ до пошуку в медіаархіві, де зберігаються всі виявлені системою повідомлення до одного року давності. Також за запитом користувача може здійснюватися розсилка сповіщень на електронну пошту в разі виявлення публікацій за темою пошуку.

Для більш предметної оцінки будь-якої системи аналізу та моніторингу медіапростору необхідне отримання технічного завдання, для визначення доцільності її використання для виконання конкретних завдань. Це також дозволить окреслити необхідні вміння і навички особового складу, який працюватиме з певною системою (наприклад, уміння працювати з Microsoft Excel або візуалізації статистичних даних).

Варто також зазначити, що на ринку пошукових систем немає універсальних варіантів, які б здійснювали ефективний і оперативний моніторинг повідомлень як в засобах масової інформації, так і в соціальних мережах.

Водночас для оперативного моніторингу й ефективного аналізу повідомлень у соціальних мережах пропонуємо розглянути доцільність додаткового придбання доступу до окремих пошукових систем, які є більш спеціалізованими для даного простору, спроможності яких, однак, не включають моніторинг телебачення, радіо та друкованих засобів масової інформації.

Висновки. Отримані результати свідчать про те, що ситуація з науковим супроводом процесу розбудови державного механізму інформаційно-аналітичного забезпечення системи стратегічних комунікацій складається неоднозначно. Сучасні безпекові виклики змушують дослідників активно шукати рішення в цій сфері в інтересах національної безпеки й оборони, однак єдиного підходу до зазначеної проблематики в царині стратегічних комунікацій не існує.

Належне інформаційно-аналітичне забезпечення – основа успішної побудови системи стратегічних комунікацій та вчасного реагування для ухвалення рішень під час кризових ситуацій.

Нині актуальне питання належної організації нового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічних комунікацій у секторі безпеки й оборони України. На думку автора, зазначений важливий напрям роботи повинні виконувати спеціалісти окремого самостійного органу військового управління оборонного відомства, який призначений для координації, контролю й оцінювання реалізації стратегічних комунікацій у Міністерстві оборони України, міжвідомчої комунікації у сфері стратегічних комунікацій. Підрозділ має підпорядковуватися безпосередньо очільнику оборонного відомства. Фахівці зазначеного підрозділу мають щодня готувати та надавати керівництву отриману шляхом цілодобового моніторингу значущу інформацію для ухвалення відповідних системних рішень, готувати відповідні аналітичні звіти щодо окресленої заздалегідь тематики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України. *Міністерство оборони України*. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf (дата звернення: 19.01.2021).
2. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 4 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 19.01.2021).
3. Дубов Д.В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації.

Стратегічні пріоритети : журнал. 2016. Вип. 4 (41). С. 9–23.

4. Основи стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони : навчальний посібник. Київ : Національний університет оборони України ім. Івана Черняхівського, 2020. С. 14–17. URL: <http://stratcom.nuou.org.ua> (дата звернення: 10.01.2021).

5. Попова Т.В., Ліпкан В.А. Стратегічні комунікації : словник. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2016. 416 с.

6. Про затвердження Положення про Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу, затв. наказом Міністерства оборони України від 18 липня 2019 р. № 390. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_390.pdf (дата звернення: 19.01.2021).

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ РИНКІВ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕГІОНАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF MARKETS OF EDUCATIONAL SERVICES IN UKRAINE, TAKING INTO ACCOUNT THE FEATURES OF REGIONAL FORMATIONS

Автором проаналізовано особливості розвитку ринку освітніх послуг в Україні в умовах євроінтеграції. Визначені інтеграційні чинники, які відображають якість надання освітніх послуг. Встановлено взаємозв'язок економічної ситуації у країні та стану фінансування розвитку освітньої галузі загалом. Наголошено на необхідності створення ефективного і дієвого ринку освітніх послуг та реалізації потенціалу висококваліфікованих фахівців. Розглянуто різні трактування поняття «ринку освітніх послуг». Охарактеризовано структурні компоненти ринку освітніх послуг і особливості їх співвідношення в сучасних українських реаліях. Визначено пріоритетні завдання досліджуваної сфери. Проаналізовано механізми функціонування ринку освітніх послуг та важелі регулювання ринку освітніх послуг. Деталізовано змістове наповнення освітньої послуги. Зазначено важливість посилення ролі громадянського суспільства в межах здійснення освітньої політики. Зазначено актуальні напрями розвитку ринку освітніх послуг – децентралізації та регіоналізації освіти. Виявлено особливості впливу процесів децентралізації в Україні на розвиток ринку освітніх послуг. Наголошено на неготовності ринку освітніх послуг оперативного реагувати на зміни попиту в результаті структурних зрушень в економіці. Відзначено складові частини комунікаційної політики, які сприяють співпраці закладів освіти із центрами зайнятості та представниками бізнес-сфери. Встановлено залежність конкурентоспроможності регіону від якості освіти й інновацій як основних чинників економічного розвитку країни загалом. Окреслено доцільність визначення чітких законодавчих і нормативних орієнтирів для створення сучасної моделі освіти в межах об'єднаних територіальних громад. Розглянуто децентралізацію як шлях формування регіонального освітнього простору. Охарактеризовано впровадження нових технологій навчання як інструмент збільшення обсягу доступних освітніх послуг, створення ефективного системи безперервної освіти. Розглянуто зміни, що очікують в рамках освітньої й територіально-адміністративної реформ, пов'язаних із розвитком освітньої мережі в об'єднаній громаді. Автором зазначено, що на тепер у сільській місцевості в Україні функціонують багато шкіл із малою наповнюваністю. Вони не можуть забезпечити належної якості навчання учнів. Причинами цього є складна демографічна ситуація та процеси глобалізації. Автором запропоновано створення опорних закладів освіти, які будуть важливим моментом на шляху до нової якісної освіти. Це повинно стати своєрідним кроком до закладів освіти майбутнього. Охарактеризовано проблеми в динаміці створення опорних закладів освіти, що зумовлюють подальші перспективи розвитку ринку освітніх послуг та їхню якість.

Ключові слова: освітня послуга, регіональний ринок освітніх послуг, фінансування освіти, державна та регіональна політика, європейська інтеграція.

The author analyzes the peculiarities of the development of the market of educational services in Ukraine in the context of European integration. Integration factors that reflect the quality of educational services are identified. The interrelation between the economic situation in the country and the state of financing the development of the education sector as a whole has been established. Emphasis is placed on the need to create an efficient and effective market for educational services and realize the potential of highly qualified specialists. Different interpretations of the concept of "market of educational services" are considered. The structural components of the market of educational services and features of their ratio in modern Ukrainian realities are characterized. The priority tasks of the researched sphere are determined. The mechanisms of functioning of the market of educational services and levers of regulation of the market of educational services are analyzed. The content of the educational service is detailed. The importance of strengthening the role of civil society in the implementation of educational policy is noted. The urgency of such directions of development of the market of educational services as decentralization and regionalization of education is noted. Peculiarities of the influence of decentralization processes in Ukraine on the development of the market of educational services are revealed. Emphasis is placed on the unwillingness of the market of educational services to respond quickly to changes in demand as a result of structural changes in the economy. The components of communication policy that promote cooperation of educational institutions with employment centers and representatives of the business sphere are noted. The dependence of the region's competitiveness on the quality of education and innovation as the main factors of economic development of the country as a whole has been established. The expediency of defining clear legislative and normative guidelines for the creation of a modern model of education within the united territorial communities is outlined. Decentralization is considered as a way of forming a regional educational space. The introduction of new learning technologies as a tool to increase the volume of available educational services, the creation of an effective system of continuing education is characterized. The changes expected in the framework of educational and territorial-administrative reforms related to the development of the educational network in the united community are considered. It is noted that due to the difficult demographic situation and globalization, there are currently many low-capacity schools in rural areas of Ukraine that cannot ensure the proper quality of education. The creation of support institutions, which is a kind of step towards the educational institutions of the future, has been identified as an important point on the way to a new quality education. Problems in the dynamics of creation of basic educational institutions are described, which determine further prospects of development of the market of educational services and their quality.

Key words: educational service, regional market of educational services, financing of education, state and regional policy, European integration.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.10>

Масляк Т.Р.

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

Постановка проблеми в загальному вигляді. Протягом останніх років здійснюється хаотичний розвиток ринку освітніх послуг, що стало причиною диспропорційності попиту та пропозиції. З огляду на наявність високої конкуренції, демографічних і економічних відмінностей регіону, ринок освітніх послуг характеризується нестабільністю та незахищеністю. Регіональні освітні заклади повинні переорієнтувати свою діяльність на актуальні потреби економіки з орієнтацією на пріоритетні запити сучасного ринку праці й освітніх потреб населення. Формування регіонального ринку освітніх послуг неможливо уявити без використання маркетингових комунікацій, які є ключовим інструментом для просування освітніх закладів на ринку освітніх послуг.

Актуальне вивчення особливостей розвитку регіональних ринків освітніх послуг у контексті розроблення та впровадження стратегічних напрямів розвитку ринку освітніх послуг в Україні, реформування освітньої сфери. Розвиток регіонального ринку освітніх послуг є пріоритетним напрямом державної та регіональної політики у сфері освіти в Україні. У сучасних умовах в Україні національні та регіональні стратегії розвитку регіональних ринків освітніх послуг є недостатньо дієвими, що зумовлено досить низьким обсягом експорту, труднощами в забезпеченні процесу інтеграції української освіти в європейський освітній простір, повільними темпами розвитку міжнародних освітніх програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні складники окресленого проблемного напрямку дослідження формування та розвитку ринку освітніх послуг проаналізовано в наукових працях та різних дослідженнях багатьох учених і практиків. Повноцінне дослідження різних аспектів розвитку ринку освітніх послуг міститься у працях таких авторів, як: З.П. Бараник, Ю.В. Кикош [1], О.В. Большая [2], Ю.О. Доляняк [3], О.А. Карпюк [4], А.О. Малюкіна [5], Н.В. Павліха [6], І.О. Пойта [7], Л.М. Калініна, О.М. Онаць, О.В. Ткач, М.О. Топузов [8], Р.О. Ситюк [10], Л.М. Хижняк [11], В.М. Хохленко [12].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження ринку освітніх послуг стосується в основному ринку вищої освіти. Проблеми дошкільної та загальної освіти не розглядаються у вітчизняній науковій літературі, оскільки ці форми освіти активно перебувають у режимі реформування в умовах децентралізації. Досить незначними є наукові напрацювання щодо формування опорних закладів освіти. Отже, спостерігається явна недостатність науково-теоретич-

них узагальнень, необхідність подальшого розроблення науково-методичних елементів, спрямованих на практичне вирішення завдань удосконалення механізму функціонування освітнього ринку.

Мета статті – проаналізувати розвиток ринків освітніх послуг в Україні з урахуванням особливостей регіональних утворень.

Виклад основного матеріалу. Наша держава володіє досить потужним освітнім потенціалом, що є джерелом виходу вітчизняної освіти на світові ринки освітніх послуг. В умовах радикальних соціально-економічних перетворень відбулися зміни в Україні, що стали передумовою становлення та розвитку ринку освітніх послуг у країні. Унаслідок процесів глобалізації, європейської інтеграції й інформаційної революції відбуваються трансформаційні зрушення в національній системі освіти, наближення до принципів Болонського процесу. У контексті розвитку освітніх послуг в Україні інтеграційні чинники характеризують тенденцію, завдяки якій національні провайдери освіти на ринку освітніх послуг, що були обмежені в наданні своїх послуг державними кордонами, отримали можливість експортувати освітні послуги у країни Європейського Союзу, і навпаки. Євроінтеграційні процеси, будучи суттєвим викликом для вітчизняної системи освіти, водночас дають значні можливості для розвитку ринків освітніх послуг у регіонах України [6].

Сьогодні економічний стан освіти в Україні характеризується суттєвою незбалансованістю. Найбільшою проблемою економічних відносин між суб'єктами у сфері освіти України є невідповідність наявного економічного механізму принципам ринкової економіки.

Освіта як один із видів економічної діяльності є невід'ємною складовою частиною ринкової економіки України. У такій системі державні кошти на освіту виділяються на «утримання державних і комунальних навчальних закладів», замість стимулювання наданих закладами освіти конкретних видів освітніх послуг з урахуванням їх якості. Це є наслідком старої планової радянської економічної системи.

Такий механізм фінансування освітньої діяльності в Україні обмежує можливість громадян України здобувати освіту за своїм вибором у рамках державного замовлення в навчальних закладах незалежно від місця їх розташування та форм власності. Така специфіка позбавляє можливості запроваджувати принцип «гроші ходять за здобувачем освіти». Також відсутня конкуренція між закладами освіти, у результаті якої заклад освіти як суб'єкт господарювання може отримати додаткові кошти за більш

якісні результати своєї освітньої діяльності. Це є наслідком наявного механізму фінансування освіти, не дає змоги запровадити живу конкуренцію закладів освіти, що змогло б підвищити ефективність економічної діяльності кожного закладу освіти [9].

У спеціальній літературі ринок освіти окреслено науковцями як:

1) сукупність правових, соціально-освітніх, фінансово-економічних, організаційно-методичних та інформаційних відносин, що складаються між споживачами і виробниками освітніх послуг;

2) сукупність нормативно-законодавчих, культурологічно-ціннісних, морально-етичних та інших інституціональних обмежень здійснення угод, що пов'язані з реалізацією освітніх послуг у державі [4].

Також у різних трактуваннях економічної сутності ринку освітніх послуг робиться наголос на різні аспекти його функціонування та прояву, не охоплюється в комплексі весь спектр.

В умовах ринкових перетворень Україна опинилася перед необхідністю створення ефективного і дієвого ринку освітніх послуг та реалізації потенціалу висококваліфікованих фахівців. Розвиток ринку освітніх послуг – необхідна умова інноваційних змін та забезпечення конкурентоспроможності країни на основі ефективного використання інтелектуальних ресурсів. З початком формування ринку освітніх послуг в Україні набули актуальності питання стосовно ступеня участі держави у сфері освіти [5].

Ринок освітніх послуг, як і інші ринки, має свої класичні взаємопов'язані компоненти: попит, пропозицію, конкуренцію та ринкову ціну. Розвиток освітньої галузі в межах ринкових відносин базується на притаманному будь-якому ринку співвідношенні попиту та пропозиції освітніх послуг.

Сучасний ринок освітніх послуг характеризується невідповідністю попиту і пропозиції. Через невідповідність попиту і пропозиції виникає розбалансованість ринку освітніх послуг і ринку праці. На жаль, попит на освіту визначається платіжною спроможністю населення, а пропозиція відображає можливість державних та недержавних інституцій. Рівновага попиту та пропозиції встановлюється ринком праці.

Потреба споживачів отримати освітню послугу набагато більша, ніж попит на відповідних спеціалістів у різних галузях економіки. Це об'єктивно не збігається з можливостями економіки в задоволенні робочими місцями всіх фахівців згідно з отриманою спеціаль-

ністю. Результатом цього дисбалансу є те, що пропозиція спеціалістів більша, ніж попит на ринку праці, але водночас є дефіцит інших спеціальностей та професій [12].

Ринок освітніх послуг є головним засобом формування та відтворення інтелектуального потенціалу нації, нової системи світогляду цінностей і духовності громадян. Він має забезпечувати сталий розвиток України. У цьому контексті пріоритетними напрямками розвитку повинні бути:

- удосконалення в закладах освіти, у разі необхідності на ринку, спеціальних навчальних програм зі сталого розвитку, видання науково-популярної літератури з питань екологічної етики й екологічної економіки, створення навчальних посібників із цієї тематики;

- забезпечення постійної інформованості населення та громадських організації, що є найвищою формою еволюції індустріальної системи господарювання;

- проектування освітніх програм, що містять ключові напрями розвитку взаємозалежності економічного процвітання, соціальної справедливості, добробуту і здоров'я людини, про межі допустимого втручання у природу та максимальне збереження навколишнього середовища;

- формування необхідного базису знань, що спирається на ідеї взаємозалежності природи і суспільства, сталого розвитку й економічної свідомості людини;

- створення загальнодержавної системи безперервної екологічної освіти і виховання, зокрема і з питань сталого розвитку в усіх вікових групах населення [7].

У контексті розвитку ринкових відносин система ринку освітніх послуг трактується як система економічних відносин чи сфера обігу, де відбувається купівля – продаж освітніх послуг. Якщо ж розглядати освіту як елемент ринкової економіки, то обов'язковими її атрибутами є продавець, покупець та товар.

Л.М. Хижняк пропонує віднести до складу учасників ринку освітніх послуг, окрім загальноновизнаних продавців та споживачів освітніх послуг, також і законодавство, піар і форми суспільного нагляду за закладами освіти, відповідні громадські органи, тобто інституційну інфраструктуру освітнього ринку [11].

Механізм функціонування ринку освітніх послуг – це взаємодія важелів, інструментів, методів, прийомів, підходів, за допомогою яких реалізується технологія відносин суб'єктів ринку щодо купівлі – продажу такого специфічного товару, як освітня послуга. До економічного механізму регулювання належать важелі, інструменти, методи, які приводять у

дію, регулюють процес функціонування ринку освітніх послуг.

Важелями регулювання ринку освітніх послуг науковці трактують засоби зміни ситуації на ринку освітніх послуг, його поточного стану, здійснення ринкових перетворень у проведенні освітньої політики країни. До економічних важелів регулювання ринку освітніх послуг належать: грошово-кредитна політика (ставка відсотка за позичками); бюджетна політика (підвищення мінімальної зарплати й оплати праці в бюджетній сфері); інвестиційна політика; податкова політика; зовнішньоекономічна політика (підтримка вітчизняного виробника освітніх послуг, стимулювання притоку іноземних студентів) [1].

Найбільша особливість освітньої послуги на ринку полягає в тому, що вона в реальному часі водночас надається і споживається. Отже, товаром на ринку освітніх послуг є вміння, навички та знання, запропоновані вишами, коледжами, училищами, приватними викладачами й іншими суб'єктами ринку.

Угоди між суб'єктами, які надають ці послуги у сфері освіти, та споживачами здійснюються у вигляді обміну. Вочевидь, натеper угоди здійснюються так: продавець освітньої послуги навчає чомусь споживача і підкріплює здобуту освіту дипломом, атестатом чи посвідченням, а споживач вносить плату за навчання власним чи державним коштом.

Посилення ролі громадянського суспільства в межах здійснення освітньої політики відбувається через запровадження механізмів консультування із представниками громадськості й незалежними експертами з освітніх питань, а також створення такої системи управління освітою, коли недержавним організаціям і приватному сектору делегується частина державних управлінських, політичних функцій в освіті.

Ключовий напрям розвитку ринку освітніх послуг – децентралізація та регіоналізація освіти на основі аналізу її багатокладності з урахуванням регіональних особливостей та інтересів територіальних громад під час вибору методів управління, здійснення реформ і фінансового забезпечення. Державна політика у процесі трансформації освіти повинна враховувати потребу локальних проєктів реформування освіти та наявність незалежних аналітичних центрів [3].

Децентралізація в освіті спрямована на вдосконалення процесу навчання, підвищення спроможності закладів і демократичної участі груп інтересу, справедливого розподілу ресурсів. Децентралізація створює нові умови для діяльності закладів освіти, стимулює

творчу активність їх колективів і керівництва, зближує школу з її середовищем, дає змогу акумулювати в ній інтелектуальну і матеріальну підтримку промисловців і всієї місцевої громади. У рамках політики, що формується на національному рівні, керівництво й управління освітою на місцевому рівні повинні бути здатними адекватно реагувати на потреби освітньої системи, аналізувати їх та визначати як стратегічні цілі.

Ринок освітніх послуг виявився не готовий оперативно реагувати на зміни попиту в результаті структурних зрушень в економіці, що гальмує розв'язання проблем дефіциту кваліфікованих робочих кадрів і залишає суттєву диспропорцію між попитом і пропозицією на ринку праці. Необхідно забезпечити розвиток професійної освіти, оскільки на сучасному етапі зростає потреба національного господарства у висококваліфікованих працівниках реального сектора економіки.

Важливою складовою частиною комунікаційної політики є також взаємодія освітніх закладів із бізнесом та регіональними центрами зайнятості, функції яких не закінчуються прогнозуванням попиту на окремих фахівців, а доповнюються інформаційною діяльністю щодо можливості працевлаштування випускників, що знизить ризики «відпливу розумів», пов'язані з академічною мобільністю.

Варто суттєво підвищити якість професійної підготовки на всіх рівнях освіти шляхом спрямованості її на міжнародні стандарти, орієнтації освітніх установ на потреби регіонального, локального і місцевого ринків праці. Існує необхідність якісної зміни системи співпраці територіальних і державних установ щодо питань функціонування і розвитку професійного навчання. Динамічній моделі соціально-економічного розвитку країни повинна відповідати адаптивна система освіти, яка здатна швидко реагувати на зміну вимог ринку праці, зміну темпів економічного зростання, готувати і відтворювати фахівців, що здатні працювати в конкурентному середовищі [2].

Багаторічна практика регіонального розвитку доводить, що конкурентоспроможність регіону залежить від якості освіти й інновацій як основних чинників економічного розвитку країни загалом [2]. Освітня сфера є чинником піднесення рівня якості життя населення, а розвиток регіональних ринків освітніх послуг – пріоритетним напрямом державної та регіональної політики у сфері освіти України.

У сучасних умовах національні та регіональні стратегії розвитку регіональних ринків освітніх послуг є недостатньо дієвими, що

підтверджується відносно низьким обсягом їх експорту, труднощами у здійсненні інтеграції української освіти в європейській освітній простір, повільними темпами розвитку міжнародних освітніх програм [6].

ОТГ як сучасна форма місцевого самоуправління потребує чітких законодавчих і нормативних орієнтирів для організації та змістового наповнення свого функціонування й розвитку, зокрема створення сучасної моделі освіти, визначення понять і термінів, якими має оперувати влада ОТГ у роботі із закладами освіти. Обґрунтована й апробована модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади забезпечить: реалізацію наукових підходів до її функціонування та розвитку, адаптацію до законодавства в галузі освіти і місцевого самоврядування, визначення необхідних умов для здобуття якісної освіти жителями громади, організацію і зміст професійного розвитку управлінських і педагогічних кадрів відповідно до вимог Нової української школи, шляхи взаємодії влади, громади й освіти у вирішенні актуальних питань життєдіяльності ОТГ.

Децентралізація приводить до формування регіонального освітнього простору, який є складником загальнодержавного освітнього простору, але не входить у жорстку систему управління. Зміни в економіці спричинили формування ринку освітніх послуг, який діє на основі економічних законів, але значною мірою регулюється державою [10].

Упровадження нових технологій навчання дозволило створити ефективну систему безперервної освіти та збільшити обсяг доступних освітніх послуг на ринку освіти. У світлі комп'ютерних технологій нового покоління значно розширилися можливості та покращився процес застосування дидактичного матеріалу нового покоління: віртуальних засобів навчання, електронних підручників, вебінарів, форумів, семінарів і нарад в онлайн-режимі, дистанційних курсів навчання, сучасних систем контролю й управління навчальним процесом на базі програмного середовища систем дистанційного навчання тощо.

Порівняння значень інтегральних показників рівня розвитку ринку освітніх послуг у регіонах дало змогу виявити асиметричність їхніх рівнів. Зокрема, високим рівнем розвитку ринку освітніх послуг характеризується місто Київ; достатнім рівнем відзначаються Харківська, Дніпропетровська, Львівська, Одеська області; середнім – Запорізька, Вінницька, Полтавська, Тернопільська, Донецька, Івано-Франківська, Київська, Черкаська

області, низьким – Житомирська, Рівненська, Волинська, Хмельницька, Сумська, Чернівецька, Миколаївська, Херсонська, Закарпатська, Кіровоградська, Чернігівська, Луганська області [6].

Зміни, які очікуються в рамках територіально-адміністративної й освітньої реформ, тісно пов'язані з розвитком освітньої мережі в об'єднаній громаді. Такі зміни найчастіше означають скорочення кількості навчальних закладів у громаді, тому до такого кардинального рішення не поспішає вдаватися керівництво ОТГ. Однак суттєвий дефіцит бюджету, який відчуватиме більшість ОТГ наприкінці року, й інші тенденції, очевидно, підштовхне їх на цей крок.

Нині над проблематикою якісного проведення оптимізації, щоб не зашкодити водночас своєму авторитету й інтересам учнів та їхніх батьків, громаді, думають усі, хто причетний до вироблення ефективної локальної освітньої політики [6].

Принцип опорної школи, про який сьогодні так часто говорять українські медіа, – гарантувати якісну освіту навіть у кризових умовах та раціональне й ефективне використання ресурсів громади, як ніколи важливий саме в наш час.

Опорні школи – це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи. В опорних школах зазвичай навчаються понад 200 учнів, школи оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають кваліфікованих учителів із цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у маленьких школах, неподалік від місця проживання [8].

Наявність опорної школи в об'єднаній громаді є індикатором ефективного освітнього менеджменту.

У сільській місцевості діють багато шкіл із малою наповнюваністю, які не можуть забезпечити належної якості навчання, через складну демографічну ситуацію та глобалізаційні процеси в державі. Такі школи мають можливість стати філією опорної школи і виконувати функції початкової школи. Для дітей та педагогічних працівників з інших населених пунктів забезпечується підвезення до опорної школи.

Саме в час реформування багатьох сфер нашої життєдіяльності на етапі активного становлення нашої держави, для забезпечення рівного доступу до публічних сервісів та послуг, відбувається реформування і галузі освіти.

Вона вже давно потребує докорінних змін, що припинять наявні негативні тенденції.

Таких змін, які із часом перетворюють українську школу на важіль економічного розвитку, соціальної згуртованості, рівності та конкурентоспроможності. Важливим кроком на шляху до нової якісної освіти повинно стати створення опорних закладів, що є своєрідним кроком до закладів освіти майбутнього нашої держави. І державна підтримка опорних закладів дає можливість покращити умови для надання якісних освітніх послуг.

Україні потрібна докорінно якісно інша «Нова українська школа», завдяки якій ми збудуємо суспільство освіченого загалу, у якому кожен зможе не тільки відтворити вивчене, а й буде готовий до застосування набутих у закладі освіти вмінь і навичок у реальному світі.

Оптимізація освітньої мережі є перспективним інструментом реагування на зміну зовнішнього середовища, зміну демократичних та економічних показників, вимог до якості освіти і сучасних методів. Ми маємо державні стандарти та політику освіти, які повинні бути єдиними в державі. Але за ефективне управління мережею освітніх закладів, які допомагають досягти цих самих стандартів, відповідає місцева влада. Тому оптимізація є ефективним локальним інструментом.

Оптимізація шкільної мережі відбувається і надалі може здійснюватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з альтернативною організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Іншим варіантом є той, що громади також можуть самостійно створювати опорні школи, після закриття в них недостатньо укомплектованих шкіл. Такими зазвичай стають великі школи в адміністративному центрі ОТГ [8].

Наприклад, опорні школи є одним з інструментів оптимізації школи. Але є багато прикладів, де громада оптимізувала мережу без створення опорних шкіл. Оптимізація – це важлива процедура, яку повинна проводити місцева влада, щоб досягнути докорінно нових і якісних стандартів освіти. Якщо відхилити процес оптимізації, то громада ніколи не досягне якісної освіти, а діти, які ходять до школи, що підпорядковується адміністративному центру, здобудуть набагато кращу освіту, ніж діти, які залишилися навчатися в малонаповнених класах. З іншого боку, усі гроші громади будуть спрямовані на утримання таких неефективних шкіл із поганою якістю освіти [8].

Нами виявлено проблеми в динаміці створення опорних закладів освіти. Незважаючи на позитивну динаміку, нова модель дуже повільно знаходить своє місце в ОТГ. Причин цієї ситуації декілька:

– опорним вважається заклад, який у своєму складі має філії та (або) здійснює з урахуванням потреб осіб з інвалідністю (зокрема, тих, що пересуваються на кріслах колісних) організоване підвезення учнів (вихованців) не менше ніж із трьох селищ, сіл, у яких ліквідовано загальноосвітні навчальні заклади або припинено (зупинено) їхню діяльність, і педагогічних працівників (у разі потреби) до опорного закладу і до місця проживання. Кількість учнів (вихованців) опорного закладу (без урахування учнів (вихованців) філій) зазвичай становить не менше 200 осіб. Міністерство освіти і науки України рекомендує не менше двох філій;

– досить потужним чинником є опір батьків. Батьки по селах здебільшого змін не хочуть. Вони бояться, що дітям доведеться далеко їздити. Кажуть, шкільні автобуси їздять рідко – здебільшого стоять поламані, відсутні дороги із твердим покриттям, відстань перевезення – понад 5 км, а діти в підсумку залишаються взагалі без освіти. Одним із недоліків є велике навантаження на дітей. Учням доводиться вставати раніше, щоб встигнути доїхати до школи. Також певний час потрібен на повернення додому;

– учителі, директори та весь персонал малокомплектних шкіл усвідомлюють, що невдовзі потраплять під скорочення, формують серед жителів особливу «громадську думку» про непотрібність опорних шкіл [8].

Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектора освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. На наш погляд, грамотний, виважений і обґрунтований менеджмент освітніх мереж здатний не лише оптимізувати витратну частину бюджету громади, а й зробити середню освіту більш якісною. Проте реформу децентралізації в управлінні освітою можна здійснити лише комплексно: між керівником освітньої установи й освітянами, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державою і громадянським суспільством, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

Висновки. Розвиток регіональних ринків освітніх послуг відіграє важливу роль у формуванні ефективного кадрового, наукового й інноваційного потенціалу як регіонів, так і України загалом, гарантує забезпечення підтримки національних інтересів України у процесі оптимізації європейської інтеграції. Розвиток ринку освітніх послуг є одним із при-

оритетним напрямів державної та регіональної політики, що сприяє підвищенню соціально-економічного рівня розвитку регіону. Оскільки натеper Україна перебуває на шляху кардинальних змін на всіх ланках освітнього процесу, то саме якість ухвалених рішень на державному та регіональному рівнях зумовить рівень розвитку освітніх послуг у межах областей, новостворених районів і об'єднаних територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бараник З.П., Кикош Ю.В. Ключові важелі регулювання ринку освітніх послуг. *Роль статистики в подоланні світової економічної кризи : виклики та перспективи для України*. Київ : КНЕУ, 2017. С. 77–80.
2. Большая О.В. Функціонування ринку освітніх послуг та ринку праці України. *Витоки педагогічної майстерності*. 2019. № 24. С. 5–9.
3. Долиняк Ю.О. Регіональні ринки освітніх послуг: сутність та значення в умовах транскордонного співробітництва. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 3. С. 60–64.
4. Карпюк О.А. Теоретичні аспекти ринку освітніх послуг. *Наука й економіка*. 2009. № 2 (14). С. 297–299.
5. Обґрунтування особливостей ринку освітніх послуг. *Технологический аудит и резервы производства*. 2014. № 4 (2). С. 36–39.
6. Павліха Н.В. Особливості розвитку регіональних ринків освітніх послуг в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. № 15. С. 540–544.
7. Пойта І.О. Особливості формування ринку освітніх послуг. *Національне господарство України : теорія і практика управління*. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. С. 249–253.
8. Проблеми створення й розвитку опорних закладів освіти. *Європейська наукова платформа*. 2019. № 2. С. 58–65.
9. Ринку освітніх послуг: виклики сучасності : збірник матеріалів Науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Київ, 11 червня 2019 р. Київ : АПСВТ, 2019. 98 с.
10. Ситюк Р.О. Розвиток освітнього простору регіону в умовах децентралізації: економічний аспект. *Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку*. Полтава : ПНПУ імені В.Г. Короленка, 2018. С. 69–71.
11. Хижняк Л.М. Еволюція соціальної відповідальності університету. *Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент*. 2015. № 18. С. 5–13.
12. Хохленко В.М. Адміністративно-правові засади становлення та розвитку освітнього ринку. *Dictum factum*. 2018. № 1. С. 77–80.

УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ В УКРАЇНІ

UNIFICATION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE SYSTEM OF DENTAL CARE TO THE POPULATION IN UKRAINE

У статті обґрунтовано необхідність уніфікації базових механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню та пошуку нових стратегічних управлінських рішень у сфері стоматологічної діяльності в контексті реалізації реформ у сфері охорони здоров'я України (зокрема, в умовах поширення пандемії COVID-19). Розглянуто особливості державного регулювання й забезпечення якості медичної допомоги населенню в закладах охорони здоров'я (зокрема, у закладах стоматологічної допомоги) України. Доведено, що система стоматологічної допомоги населенню в Україні перебуває у стані глибокої кризи і стагнації, стоматологічна допомога комерціалізована, вона: не відповідає потребам населення; має недостатній рівень фінансування державною та місцевими органами влади, слабе матеріально-технічне забезпечення та значний знос стоматологічного обладнання, незадовільні умови праці лікарів-стоматологів; демонструє недостатню конкурентоспроможність порівняно із приватними стоматологічними клініками; має невисокий рівень використання інноваційних технологій у щоденній практиці тощо. З'ясовано, що основні проблеми функціонування вітчизняної стоматологічної допомоги населенню лежать у площині різних механізмів державного регулювання. На цій підставі проаналізовано теоретичні підходи до трактування сутності поняття «механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню», уніфіковано шість базових механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню, серед яких: організаційно-правовий, кадровий, ресурсний, мотиваційний, інформаційно-комунікаційний та науково-дослідний. Зроблено висновок, що визначені механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню базуються на взаємозв'язках і взаємодіях один з одним у публічній сфері, формують характерні ознаки комплексного механізму державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, механізми державного регулювання, система стоматологічної допомоги населенню, механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню.

The article substantiates the need to unify the basic mechanisms of state regulation of dental care and search for new strategic management decisions in the field of dental activities in the context of health care reforms in Ukraine (including in the context of the COVID-19 pandemic). Peculiarities of state regulation and quality assurance of medical care for the population in health care institutions (including dental care institutions) of Ukraine are considered. It is proved that the system of dental care for the population in Ukraine is in a state of deep crisis and stagnation, dental care is commercialized, it does not meet the needs of the population; has an insufficient level of funding by state and local authorities, weak logistics and significant wear of dental equipment, unsatisfactory working conditions of dentists; demonstrates insufficient competitiveness compared to private dental clinics; has a low level of use of innovative technologies in everyday practice, etc. It is found out that the main problems of functioning of domestic dental care to the population lie in the plane of various mechanisms of state regulation. On this basis, theoretical approaches to the interpretation of the essence of the concept of "mechanisms of state regulation of dental care" and unified six basic mechanisms of state regulation of dental care, including: organizational-legal, staffing, resource, motivational, informational-communicative and research. It is concluded that the defined mechanisms of state regulation of the system of dental care are based on the relationships and interactions with each other in the public sphere and form the characteristic features of a comprehensive mechanism of state regulation of the system of dental care.

Key words: public administration, state regulation, mechanisms of state regulation, system of dental care for population, mechanisms of state regulation of system of dental care for population.

УДК 351.77:616.31
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2021.21.11>

Махінчук Н.В.

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасна державна політика у сфері регулювання системи стоматологічної допомоги населенню тісно пов'язана з головними цінностями, що впливають на суспільне життя, а саме збереженням та зміцненням здоров'я людини. Адже стоматологічне здоров'я безпосередньо пов'язане з якістю життя та працездатністю особи, а в деяких випадках навіть суттєво впливає на рівень професійної придатності та самореалізації (творчі професії, публічна діяльність тощо). Хоча Всесвітня федерація стоматологів (далі – FDI) наголо-

шує, що карієс і хвороби ротової порожнини залишаються найпоширенішими захворюваннями в усьому світі – 98% населення Землі потерпають від них [5].

Водночас зазначимо, що стоматологічне здоров'я – частина системи загального здоров'я, що є великою цінністю як для окремої людини, так і для держави загалом. Тому профілактика стоматологічних захворювань і якісна стоматологічна допомога залишаються окремим соціальним пріоритетом державної політики у сфері охорони здоров'я. Усе це, у свою чергу, актуалізує необхідність

ідентифікації базових механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню та пошуку нових стратегічних управлінських рішень у сфері стоматологічної діяльності в контексті реалізації реформ у сфері охорони здоров'я України (зокрема, в умовах поширення пандемії COVID-19).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що теоретико-прикладним засадам розвитку сфери охорони здоров'я та її державного регулювання у світовій і вітчизняній державно-управлінській практиці та споріднених науках (економіка, медицина, соціологія, право) присвячено чималу кількість праць. Зокрема, досить ґрунтовно ці проблеми розроблені у працях закордонних учених (А. Абрамешин, І. Ансофф, Х. Віссема, П. Друкер, Дж. Пірс, М. Портер та інші). Методологічні основи державного управління, питання організаційного забезпечення та державного регулювання розвитку сфери охорони здоров'я розглядали такі вітчизняні науковці, як: В. Бакуменко, М. Білінська, П. Ворона, Д. Карамішев, В. Кравченко, Н. Кризіна, В. Криштопа, Н. Обушна, Ю. Ридзель та інші.

Теоретичні положення щодо реформування та розвитку системи стоматологічної допомоги населенню висвітлено у працях О. Бабича, О. Вахненка, О. Возного, С. Германчук, Д. Карамішева, В. Кравченка, О. Савчука, Л. Стефанишина, В. Струка, І. Хожило, В. Шевцова й інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Праці вищезгаданих науковців є важливим внеском у розвиток теорії та практики державного управління. Проте аналіз наукової літератури засвідчив, що фундаментальні наукові дослідження щодо проблематики результативного й ефективного державного регулювання в системі стоматологічної допомоги населенню України в умовах реалізації медичної реформи ще залишаються далекими від завершення, тому перебувають в епіцентрі наукових дискусій. Такий висновок підтверджується відсутністю як системних наукових досліджень окремих механізмів державного регулювання у сфері стоматологічної допомоги населенню, так і науково обґрунтованих концептуальних засад формування комплексного механізму державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню в Україні тощо.

Мета статті. З огляду на зазначене, головна ідея статті полягає в обґрунтуванні теоретико-практичних аспектів уніфікації механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню в контексті реалізації реформ у сфері охорони здо-

ров'я України (зокрема, в умовах поширення пандемії COVID-19).

Виклад основного матеріалу. Стоматологічна допомога населенню – один із наймасовіших видів медичної допомоги. Він представлений комплексом заходів, які проводяться на підставі локальних та уніфікованих протоколів, щодо проведення оцінки, діагностики, профілактики та лікування (хірургічних та нехірургічних) захворювань порожнини рота, щелепово-лицьової області та суміжних і пов'язаних із ними впливів на організм людини, з метою задоволення потреб людини в підтриманні та відновленні її стоматологічного здоров'я [12].

Україна успадкувала систему стоматологічної допомоги (як і більшість галузей економіки та соціальної політики) від колишнього Радянського Союзу. У цій моделі вся система була державною власністю й орієнтувалася на утримання лікарень із фрагментованим управлінням та надання медичної допомоги, зосередженої на лікуванні гострих випадків, за мінімальної профілактики. Така система не була зорієнтована на задоволення потреб населення та виявилася нездатною реагувати на сучасні виклики. Вона була сформована в тоталітарній державі, де права і здоров'я громадян не були реальним пріоритетом. Радянський Союз також породив міф про «безкоштовну медицину». Водночас до 2018 р. ці конституційні права у сфері охорони здоров'я не були забезпечені прозорими і дієвими інструментами реалізації [13].

Отже, тривалий період державна система стоматологічної допомоги населенню в Україні спиралась на командно-адміністративну модель управління, що є застарілою та неефективною в умовах сьогодення. Адже така модель не передбачає механізмів об'єктивної оцінки реального обсягу наданих медичних послуг та їхньої якості, а також нездатна задовольнити потреби стоматологічної галузі повною мірою. З огляду на це ухвалення у 2017 р. Верховною Радою України (далі – ВРУ) рішення про початок медичної реформи загальною [8] визначило новий етап розвитку сфери охорони здоров'я (зокрема, системи стоматологічної допомоги населенню).

Згідно з положеннями «Основ законодавства України про охорону здоров'я», система сучасної стоматологічної допомоги в Україні належить до вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги [7]. Особливості державного регулювання й забезпечення якості медичної допомоги населенню в закладах охорони здо-

ров'я (зокрема, у закладах стоматологічної допомоги) передбачають таке [7]:

- провадження господарської діяльності лише за наявності ліцензії (ст. 17);

- заклади можуть добровільно проходити акредитацію в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) (ст. 16);

- заклади мають обов'язково застосовувати у своїй діяльності галузеві стандарти медичної допомоги, до яких належать: стандарт медичної допомоги (медичний стандарт), клінічний протокол, таблиць матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр, а також інші норми, правила та нормативи, передбачені законами, які регулюють діяльність у сфері охорони здоров'я (ст. 14).

Стоматологічна допомога, як і інші види медичної допомоги, надається в закладах охорони здоров'я різних форм власності – державних, комунальних, приватних чи заснованих на змішаній формі власності, як у самостійних, так і у структурних підрозділах багатопрофільних закладів.

Згідно зі ст. 16 того ж Закону [7], за організаційно-правовою формою заклади охорони здоров'я державної форми власності можуть утворюватися та функціонувати як казенні підприємства або державні установи, комунальної власності – як комунальні некомерційні підприємства або комунальні установи, а заклади охорони здоров'я приватної власності не обмежені у виборі організаційно-правової форми [2, с. 295]. У результаті натеper в Україні працюють такі типи стоматологічних медичних закладів: стоматологічні поліклініки; стоматологічні відділення при лікувально-профілактичних закладах загального профілю; стоматологічні кабінети, розміщені на базі інших установ; самостійні стоматологічні кабінети і центри.

За типом власності стоматологічні заклади можуть функціонувати як державні, комунальні та приватні. Зауважимо, що ухвалена у 2014 р. «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.» [9] якраз і послугувала поштовхом до реорганізації комунального сектора стоматологічної допомоги та створення в обласних центрах України (Львів, Одеса, Запоріжжя, Дніпро) та в Києві комунальних некомерційних підприємств стоматологічного профілю. Хоча в умовах реалізації медичної реформи поза межами нормативно-правової імплементації залишився локальний рівень управління наданням стоматологічної допомоги, що є найбільш актуальною проблемою для об'єднаних територіальних громад.

У своїй діяльності підпорядковуватися стоматологічні медичні заклади можуть

Міністерству охорони здоров'я України (далі – МОЗ), місцевим радам, відомчим структурам, а також приватним структурам, що підпорядковуються своїм власникам [7].

Щодо поширеності окремих видів стоматологічних медичних закладів в Україні, то серед «бюджетних» закладів нині переважають стоматологічні поліклініки в комунальній власності, серед приватних – невеликі стоматологічні центри та приватні зуботехнічні лабораторії.

З розвитком первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) в Україні стоматологічна допомога знайшла своє впровадження у практику діяльності як сімейних лікарів (з покладанням функцій профілактичних заходів та санітарної просвіти, раннього виявлення стоматологічних захворювань та скерування до лікаря-спеціаліста), так і лікарів-стоматологів, які працюють у закладах ПМСД. Лікарі-стоматологи надають спеціалізовану стоматологічну допомогу також у низці закладів охорони здоров'я вторинної та третинної медичної допомоги, до складу яких входять стоматологічні кабінети.

Натеper на міжнародному рівні функціональне управління у сфері стоматологічного здоров'я реалізується через ГО «Асоціація стоматологів України». На національному рівні – через декілька міністерств та відомств (МОЗ України, Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України, Державна прикордонна служба України). Але координаційна рада з питань стоматології як громадський колективний орган управління функціонує тільки при МОЗ України. На регіональному рівні система управління стоматологічною допомогою є досить різномірною, вона представлена органами управління обласних державних адміністрацій та відповідними координаційними радами з питань стоматології, а в окремих регіонах функціональне управління реалізується на основі функціональних повноважень керівництва обласної стоматологічної поліклініки. Районний і міський рівні управління службою теж мають суттєві територіальні відмінності [14, с. 140].

Досвід розроблення цільових регіональних та міських програм профілактики та лікування стоматологічних захворювань для окремих категорій населення (діти, ветерани, інваліди, військовослужбовці, бійці АТО й інші) показав їхню беззаперечну доцільність та високий ступінь соціальної затребуваності на здійснення таких заходів.

Одним із напрямів успішного управління стоматологічним закладом залишається ефективна кадрова політика, адже якість і доступність надання стоматологічних послуг

населенню напряму залежать від рівня забезпеченості закладу медичними працівниками та їхнього професійного рівня.

З огляду на це відзначимо, що система професійного розвитку лікарів передбачала підвищення кваліфікації й атестацію фахівців кожні 5 років, що було затверджено на законодавчому рівні. Реформування в медичній галузі стосувалося і питання безперервного професійного розвитку. Відповідно до постанови КМУ № 302 від 28 березня 2018 р. «Про затвердження Положення про систему безперервного професійного розвитку у сфері охорони здоров'я» [10], лікарі мають набирати не менше ніж 50 балів щорічно на курсах тематичного вдосконалення, науково-практичних форумах тощо. Відповідно до Закону України «Про професійний розвиток працівників» [11], організація професійного навчання здійснюється роботодавцями, тому в закладах післядипломної освіти підвищення кваліфікації лікарів-стоматологів, які працюють у закладах охорони здоров'я системи МОЗ України, здійснюється державним коштом. Лікарі-стоматологи, які працюють у приватних стоматологічних закладах, проходять підвищення кваліфікації власним коштом або коштом клінік, де вони працюють.

Водночас профілактика стоматологічних захворювань обов'язково вивчається у вищих навчальних медичних закладах у складі курсів терапевтичної стоматології, дитячої стоматології й окремо. Її методики вивчають студенти стоматологічних факультетів, лікарі-інтерни, слухачі циклів спеціалізації та передатестаційних циклів. Проте стимулів для лікаря-стоматолога-практика займатися профілактичною роботою, а особливо фінансових заохочень, немає. Тенденція до перетворення спеціалізованої стоматології на так звану «сімейну стоматологію» призвела до зменшення кількості дитячих стоматологів, що негативно відображається на доступності стоматологічної допомоги для дітей, отже, на поширенні ускладнень карієсу в дітей [6].

Загалом можемо стверджувати, що система стоматологічної допомоги населенню в Україні перебуває у стані глибокої кризи і стагнації, стоматологічна допомога комерціалізована, вона: не відповідає потребам населення; має недостатній рівень фінансування державною та місцевими органами влади, слабке матеріально-технічне забезпечення та значний знос стоматологічного обладнання, незадовільні умови праці лікарів-стоматологів; демонструє недостатню конкурентоспроможність порівняно із приватними стоматологічними клініками; має невисокий рівень використання

інноваційних технологій у щоденній практиці; характеризується, з одного боку, низькою культурою медичного обслуговування, з іншого – низькою стоматологічною культурою населення; має низький рівень оплати праці та відсутність економічної мотивації в медичного персоналу тощо. Окрім того, у системі стоматологічної допомоги населенню і зараз немає гарантованого державою рівня надання безоплатної стоматологічної допомоги населенню; науково обґрунтованого переліку інструментарію та витратних матеріалів для стоматологічної допомоги; профілактичної спрямованості в діяльності стоматологічних поліклінік; вираженої мотивації підтримувати стоматологічне здоров'я тощо.

Водночас зауважимо, що система стоматологічної допомоги населенню в Україні – це багаторівнева, розгалужена структура. Вона має велику кількість різних за потужністю стоматологічних закладів, вищі навчальні медичні заклади, науково-дослідні інститути, які є неоднорідними з погляду їхнього обсягу та підходів до формування здоров'я громадян. Кожна згадана організація визначається різною кількістю висококваліфікованих фахівців та персоналу, належить до різних форм власності і має різне підпорядкування (ВРУ, МОЗ, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки (далі – МОН) України тощо). У зв'язку із цим існує низка суб'єктів управління, що перебувають у взаємодії та виконують належні функції стосовно підпорядкованих об'єктів. Тобто всі вищезгадані проблеми функціонування вітчизняної стоматологічної допомоги населенню лежать у площині різних механізмів державного регулювання.

У контексті семантики походження поняття «механізм державного регулювання» відзначимо, що первісне розуміння терміна «механізм» (грец. *μηχανή*, *mechané* – «машина») запозичено зі сфери техніки. На підтвердження даної тези нагадаємо підходи до даної дефініції [4]: механізм – це система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності; механізм – це внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію.

У свою чергу, механізми державного управління відомі вітчизняні науковці В. Бакуменко та В. Князев розглядають як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей». Вони вважають механізми державного управління комплексною складовою частиною «системи політичних, економічних,

соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління» [3, с. 92].

Важливо відзначити, що державне управління і державне регулювання – два окремі види державно-владної діяльності. Так, державне управління передбачає прямий управлінський вплив на об'єкти управління з використанням адміністративно-владних повноважень та методів, що відзначаються директивними вказівками, обов'язковими для виконання. Державне регулювання ж передбачає лише встановлення певних обмежень, меж діяльності об'єктів, у яких вони можуть вільно функціонувати. Воно спрямоване не тільки на об'єкт управління як такий, а й на середовище його існування, тим самим відрізняється від державного управління широтою владного впливу [1, с. 73].

У сфері стоматологічної допомоги населенню державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення стоматологічної діяльності, зокрема надання стоматологічної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність стоматологічних закладів. На наше переконання, таке державне регулювання повинно базуватися на легітимно визначеній стратегії суспільного розвитку, державних медичних програмах (у стоматологічній сфері також), медичних стандартах та механізмах обов'язкового їх дотримання, державному контролі й адміністративно-правовому примусі тощо.

Водночас в арсеналі впливу на суспільні відносини в державі, крім правових, активно використовуються й інші засоби регулювання – організаційні, фінансові, кадрові й інші. Тому вважаємо, що в основу механізмів державного регулювання відносин у стоматологічній сфері мають бути покладені національна податкова, бюджетна, кредитна, інвестиційна, валютно-фінансова, митна, науково-технічна політики тощо.

Отже, сутність терміна «механізм державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню» пропонуємо інтерпретувати як певну соціально орієнтовану цілісну систему, компоненти якої (інструменти, способи, методи, принципи, технології, ресурси, взаємозв'язки тощо) вибудовані відповідно до цілей державного регулювання у сфері стоматологічної допомоги. Тобто під механізмом державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню варто розуміти сукупність правових норм, стандартів, принципів, інструментів, методів, що розробляються/здійснюються державою для забезпечення

результативного й ефективного розвитку системи стоматологічної допомоги населенню.

Узагальнення вищевикладеного дозволяє уніфікувати такі базові механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню, як (рис. 1):

1) організаційно-правовий механізм: ключовий механізм, що суттєво впливає на організаційно-функціональну діяльність у сфері стоматологічної допомоги населенню. Зазначений механізм забезпечує належне правове регулювання відносин, що виникають у процесі організації та надання стоматологічної допомоги, а також сприяє впорядкуванню структурних зв'язків між його елементами, вибудовує відповідну ієрархію;

2) кадровий механізм: має сприяти формуванню професійної компетентності персоналу у сфері надання стоматологічної допомоги населенню (зважаючи на формування кадрового потенціалу);

3) ресурсний механізм: включає фінансово-економічне та матеріально-технічне забезпечення у сфері надання стоматологічної допомоги населенню;

4) мотиваційний механізм: сукупність командно-адміністративних, фінансово-економічних та соціально-психологічних стимулів, що спонукають персонал до високоефективної роботи, орієнтованої на максимальний результат, та підтримку й удосконалення свого конкурентоспроможного потенціалу;

5) інформаційно-комунікативний механізм: тісно переплітається з організаційно-правовим і безпосередньо детермінує ефективність та якість стоматологічної допомоги. Він має забезпечувати застосування інформаційних технологій підтримки здійснення стоматологічної діяльності, передбачати інформування громадськості про можливості та результати такої діяльності;

6) науково-дослідний механізм: виступає базою для інновацій у системі стоматологічної допомоги населенню.

Визначені вище механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню базуються на взаємозв'язках і взаємодіях один з одним, відображені в характерних рисах комплексного механізму державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню (рис. 1).

Висновки. Отже, у результаті уніфікації механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню було ідентифіковано низку взаємопов'язаних механізмів, ключовими серед яких є організаційно-правовий, кадровий, ресурсний, мотиваційний, інформаційно-комунікаційний



Рис. 1. Уніфікований склад комплексного механізму державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню в Україні

Розробка автора

та науково-дослідний. Визначені механізми державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню базуються на взаємозв'язках і взаємодіях один з одним у публічній сфері, формують характерні ознаки комплексного механізму державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню, серед яких можна відзначити такі, як: системність та незалежність уніфікованих механізмів; виконання кожним механізмом своєї специфічної функції; особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок реалізації функції надання стоматологічної допомоги населенню; взаємозв'язок суб'єктів, що реалізують функції державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню, один з одним єдиними цілями та засадами діяльності; використання для реалізації виокремлених механізмів різних методів державного регулювання; плановий характер; публічність результатів реалізації механізмів тощо.

Окрім того, проведені дослідження засвідчили, що на підставі використання механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню в Україні відбувається поступова зміна парадигми розвитку системи стоматологічної допомоги населенню, а саме:

- змінюється форма власності стоматологічних закладів (перетворення з бюджетних на комунальні/приватні);
- запроваджуються принципи підприємницької діяльності у стоматологічній галузі не тільки для закладів приватного сектора, але й для бюджетного сектора;
- формується необхідність бізнес-планування як важливого інструмента планування

підприємницької діяльності стоматологічного закладу;

- упроваджується інструментарій стратегічного менеджменту для середньо- та довгострокового управління стоматологічними закладами;

- упроваджуються новітні механізми й інструментарій фінансового менеджменту для управління активами стоматологічних закладів;
- відбувається зміна парадигми управління персоналом стоматологічного закладу, що приводить до впровадження сучасних методів HR-менеджменту в системі стоматологічної допомоги населенню загалом;

- здійснюється розроблення та впровадження засад антикризового менеджменту в системі стоматологічної допомоги населенню у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Такий стан речей, на наше переконання, передбачає об'єктивну доцільність більш детального осмислення особливостей формування й реалізації механізмів державного регулювання системи стоматологічної допомоги населенню в Україні, що й виступає перспективою наших подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гладун З. Концептуальні засади державно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку*: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції, 19–20 квітня 2007 р., м. Львів. С. 73–79. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/01_073_11.pdf.
2. Голубчиков М., Орлова Н., Чопчик В. Державне регулювання якості стоматологічної допо-

моги в Україні. *Збірник наукових праць співробітників Національної медичної академії післядипломної освіти імені П.Л. Шупика*. 2019. № 34. С. 293–306.

3. Державне управління : словник-довідник / В. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

4. Енциклопедія державного управління : у 8-и т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (гол.) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління. URL: <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/default.aspx> (дата звернення: 28.12.2020).

5. Мазур І. Всесвітня федерація стоматологів у формуванні стратегії розвитку стоматології. *Сучасна стоматологія*. 2017. № 3. С. 100–102.

6. Назарко С. Сучасна парадигма управління закладом охорони здоров'я в умовах проведення медичної реформи. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2019. № 4 (20). С. 170–175.

7. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Ст. 8. Ред. від 1 січня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 05.01.2021).

8. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2168-19> (дата звернення: 05.01.2021).

9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : постанова КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 27.12.2020).

10. Про затвердження Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я : постанова КМУ від 28 березня 2018 р. № 302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/302-2018-%D0%BF> (дата звернення: 27.10.2020).

11. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 р. № 4312–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4312-17> (дата звернення: 28.10.2020).

12. Про стоматологічну діяльність : проєкт закону України від 31 травня 2016 р. № 4736. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59262 (дата звернення: 05.01.2021).

13. Савчук О. Комплексне медико-соціальне обґрунтування реструктуризації муніципальної системи стоматологічної допомоги із залученням сучасних клінічних інноваційних технологій та менеджменту : автореф. дис. ... докт. мед. наук: 14.01.22 ; 14.02.03. Ужгород, 2019. 46 с.

14. Шевцов В., Хожило І. Інституційний механізм державного регулювання комунального сектору стоматологічної допомоги в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 134–144.

МЕТОДОЛОГІЯ AGILE У ПРОЄКТАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТИ

AGILE METHODOLOGY IN PUBLIC GOVERNANCE PROJECTS: THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

У статті проаналізовано особливості застосування методології управління проєктами Agile у публічному секторі, ідентифіковано її ключові характеристики (забезпечення можливостей за короткі, обмежені часом ітерації; заохочення постійного вивчення й охоплення неминучих змін вимог, які виникають у процесі; забезпечення активного партнерства між урядовою установою, відповідними ІТ-групами та вендорами для створення найкращих можливих результатів протягом обмеженого часу та в межах бюджету), а також досліджено першочергові проблеми (багаторічні дорожні карти з великою кількістю підзавдань; управління; залежність між командами, координація декількох робочих груп; наскрізна функціональність). Проаналізовано практичні кейси (Система управління справами Федерального бюро розслідувань, Техаська комісія з охорони здоров'я та соціальних послуг, Каліфорнійське агентство охорони здоров'я та соціальних послуг тощо), які свідчать про відхід від методології «водоспад» на користь більш гнучкого аналога. Стверджується, що відповідний методологічний перехід передбачає суттєві трансформації в культурному полі. Виявлено три базові елементи успішного створення програмного забезпечення за допомогою Agile: 1) чітко визначений набір проблем та розуміння того, що потрібно для їх вирішення; 2) оскільки керівники установ та технологи зазвичай привносять у завдання різні думки та стилі роботи, варто вживати заходів для забезпечення інтеграції їхніх позицій; 3) вироблення рішення має бути дорогою, яка постійно уточнюється спільними зусиллями ділової та технологічної сторін, щоб якнайшвидше перевизначити найкращі результати. Перспективи подальших наукових розвідок проблематики можуть стосуватися аналізу прикладного публічно-адміністративного досвіду з використання методології ведення проєктів Agile у країнах Європейського Союзу, а також вітчизняних практик (позитивні та негативні) його застосування в публічній царині.

Ключові слова: проєктний менеджмент, публічне управління, Agile, Waterfall, методологія, скрам-сесія, ітерація, вимоги, вендор, команда.

The article analyzes the peculiarities of the application of Agile project management methodology in the public sector, identifies its key characteristics (providing opportunities in short time-limited iterations; encouraging continuous study and coverage of inevitable changes in requirements which appear in process; ensuring an active partnership between the government agency, relevant IT groups and vendors to produce the best possible results within a limited time and within budget), and researched priority issues (multi-year roadmaps with many subtasks; management; interdependence between teams, coordination of several working groups; end-to-end functionality). Practical cases (FBI Management System, Texas Health and Welfare Commission, California Health and Welfare Agency, etc.) were analyzed, which indicated a departure from the "waterfall" methodology in favor of a more flexible analogue. It is argued that the corresponding methodological transition involves significant transformations in the cultural field. Three basic elements of successful software creation with the help of Agile are identified: 1) clearly defined set of problems and an understanding of what is needed to solve them; 2) since the heads of institutions and technologists, as a rule, bring different points of view and work styles to the task, measures should be taken to ensure the integration of their positions; 3) decision-making should be a road that is constantly updated by the joint efforts of business and technology parties to redefine the best results as soon as possible. Prospects for further scientific research may relate to the analysis of applied public administration experience in the use of methodology of Agile projects in the European Union, as well as domestic practices (positive and negative) of its application in the public sphere.

Key words: project management, public administration, Agile, Waterfall, methodology, scrum session, iteration, requirements, vendor, team.

УДК 351:005
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.12>

Олійник Р.Ю.

аспірант кафедри державного управління
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми в загальному вигляді. Останніми роками проєктний підхід набуває все більшої популярності в публічному управлінні, що передусім пов'язано з їхніми спільними орієнтаціями на ефективність та результативність. У межах проєктного менеджменту можна виділити дві ключові методології – Waterfall та Agile, які суттєво різняться в питаннях цілепокладання, розподілу ресурсів та розгортання процесу загалом. Перша методологія орієнтована на обговорення і визначення всіх цілей, завдань, інструментів тощо на початку проєкту без можливості їх подальшого уточнення. Друга – пропонує

більш гнучкий підхід із початковим визначенням пріоритетів та їх коригуванням у процесі проєкту. Кожна з вищезазначених методологій має свої переваги і недоліки, які вдало використовує чи нівелює у своїх активностях приватний сектор через свою адаптивність. А ось їхні особливості та перспективи в публічному секторі є малодослідженими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців і експертів із близького зарубіжжя можна назвати кілька фахівців з Agile у публічному адмініструванні: В. Воронкову (дослідження Agile-менеджменту в цифровому суспільстві) [2], М. Богданову й

Е. Парашкевову (методологічні аспекти гнучкого управління проектами в державному секторі) [1], І. Понкіна (можливості застосування Agile у державному управлінні) [3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак широке коло питань ще лишається недослідженим, з огляду на масштабування Agile на рівні державних проєктів. Відсутні ґрунтовні аналітики загальнодержавних ІТ-проєктів за гнучкою методологією, специфіки останньої в публічному секторі.

Мета статті полягає в системному дослідженні особливостей застосування методології Agile у великих проєктах публічного сектора як у теоретичному, так і у практичному вимірах.

Виклад основного матеріалу. Уряди все частіше прагнуть використовувати Agile для швидкої доставки технологій, які відповідають потребам користувачів. Однак масштабування Agile (великі та складні державні ІТ-проєкти) стикається з унікальними викликами та питаннями. Зокрема, для великого проєкту може знадобитися кілька команд. Але як поєднати частини проєкту між собою, якщо його остаточний варіант не повністю передбачений на початку? Як отримати настільки ж швидкий процес ухвалення рішень, як і в маломасштабних проєктах Agile, для швидкої доставки робочих прототипів? Як гарантувати взаємозалежність між командами без створення додаткової бюрократії, яку Agile прагне усунути?

Agile часто залучає невеликі команди (менше 10 осіб), які працюють над вузькими проєктами в часових межах, що вимірюються тижнями або місяцями, а не роками. Однак підхід Agile також можна використовувати в мегапроєктах у великих організаціях, але це може бути складно. Agile – це більше, ніж просто спосіб розроблення програмного забезпечення. По своїй суті Agile має на меті створення високопродуктивних команд, може використовуватися у великих державних установах. Agile – це виділення найкращого в людях, з боку як бізнесової, так і технічної сторін, щоб працювати над вирішенням реальних проблем.

Успішне створення програмного забезпечення за допомогою Agile покладається на три базові елементи. По-перше, чітко визначений набір проблем та розуміння того, що потрібно для їх вирішення. По-друге, оскільки керівники установ та технологи зазвичай привносять у завдання різні думки та стилі роботи, варто вживати заходів для забезпечення інтеграції їхніх позицій. По-третє, вироблення рішення має бути дорогою, яка постійно уточнюється спільними зусиллями ділової та технологіч-

ної сторін, щоб якнайшвидше перевизначити найкращі результати. Попри наявність різних методів та підходів до впровадження Agile, усі вони мають спільні характеристики, зокрема:

- забезпечення можливостей за короткі, обмежені часом інтеракції;
- заохочення постійного вивчення й охоплення неминучих змін вимог, які виникають у процесі;
- забезпечення активного партнерства між урядовою установою, відповідними ІТ-групами та вендорами для створення найкращих можливих результатів протягом обмеженого часу та в межах бюджету.

Ці характеристики Agile можуть кинути виклик традиційним державним системам, особливо для великих проєктів. Однак для масштабування Agile у великих публічно-адміністративних проєктах потрібно звернути увагу на такі ключові проблеми:

- багаторічні дорожні карти з великою кількістю підзавдань;
- управління;
- залежність між командами, координація декількох робочих груп;
- наскрізна функціональність.

Деталізуємо кожну з вищезгаданих проблем.

Багаторічні дорожні карти з великою кількістю підзавдань. В Agile з'являються точні особливості кінцевого продукту через процес спільного відкриття, а не через теоретичне бачення дизайну. Один із найскладніших аспектів Agile у масштабі – потреба в багаторічних дорожніх картах у непевному світлі майбутнього держави. Команди можуть робити все правильно, користуватися правильними засобами управління та дотримуватися найкращих практик, але нікуди не дістатися без керівного бачення. За допомогою багаторічної дорожньої карти керівники проєкту можуть допомогти командам залишатися на шляху до забезпечення ділової цінності, постійно вдосконалювати наступний мінімальний випуск життєздатного продукту. Ініціативи великих організацій часто мають багато цілей із тривалими горизонтами. Упровадження повинно надавати інформацію про довгострокові бізнесові та дорожні карти продуктів, з дотриманням основних Agile-принципів, зокрема можливості коригування кінцевого бачення з надходженням нової інформації. Це вимагає довгострокової дорожньої карти, яка забезпечує проєкт послідовним і поступовим покращенням цінності протягом усієї тривалої та звивистої «подорожі».

Дорожня карта насамперед орієнтована на обрамлення роботи в умовах виконавчого

рівня. Це має допомогти командам зрозуміти послідовність необхідних робіт, зокрема і збалансування видимих для користувача функцій з основними можливостями (необхідна підтримка робочого програмного забезпечення, яке вирішує найбільш актуальні потреби).

Управління. У широкомасштабних реалізаціях Agile беруть участь безліч команд із різними функціями, часто в різних місцях. Ресурси часто добираються з різних організаційних утворень, щоб останні могли за потреби їх використовувати. У масштабованому Agile надзвичайно важливо координувати ці команди під якоюсь формою спільного управління. Наприклад, часто потрібні додаткові ролі для полегшення спілкування та врегулювання конфліктів. І сильне керівництво через систему управління є критично важливим.

Численні тренери і власники продуктів Agile повинні регулярно зустрічатися у скрам-сесіях, щоб полегшити комунікацію між командами й ухвалити швидкі рішення. Спільнота лідерів Agile – це форум для спілкування між командами, звітування та консолідації відстеження. Це забезпечує більш інтегровану та сучасну структуру повідомлень, яка дозволяє вищому керівництву та зацікавленим сторонам отримувати оновлення в режимі реального часу про перебіг під час та після участі у процесі демонстрації продукту (можливості робочої системи).

Регулярні каденції демонстрацій, поряд із прямим двостороннім спілкуванням керівників та зацікавлених сторін, а також звіти про швидкість від користувачів та технічні темпи завершення історії стають основною метрикою для кількісної оцінки прогресу, і це допомагає зміцнити впевненість, що проєкт загалом рухається у правильному напрямі.

Залежність між командами. Часто команда вимагає завершених компонентів від іншої команди, перш ніж продовжувати далі. Такі крос-командні залежності створюють потребу в додатковій координації під час планування майбутніх ітерацій. Упорядкування спринтів стає важливим, але має бути баланс між гнучкістю та дотриманням всеосяжного плану.

У масштабних Agile-проєктах керівники повинні стежити за загальною картиною, поки команди занурені у спринти. Найпоширеніший підхід – поділ груп команд за безліччю ініціатив у проєкті. Оскільки різні команди працюють над різними функціями, хтось повинен переконатися, що користувальницький інтерфейс – загальний «зовнішній вигляд» різних компонентів – урешті-решт, послідовний. Тут існує особливий ризик, що команди користувальницького досвіду можуть випере-

дити план послуг такою мірою, що очікування власника товару стануть недосяжними. Іноді в контексті взаємозалежності між командами просто потрібні старанне спілкування та часті перевірки за допомогою демонстраційних програм, що виконують фрагменти функціональності. Кожна команда Agile зазвичай проводить короткий (15–30 хвилин) щоденний ранковий сеанс планування, щоб визначити завершену роботу з історій та завдань, запланувати роботу на поточний день, визначити блокери, що перешкоджають прогресу. Потім цю інформацію можна додати до звичайної функції масштабного Agile, де збираються всі керівники ініціатив на скрам-сесії для обговорення прогресу, блокерів та потреб.

Наскрізна функціональність. Традиційний Agile покладається на функціональне та модульне тестування в межах спринтів, а також інших процесів контролю якості. У програмі Agile у масштабі рекомендується додатковий рівень тестування, який забезпечує наскрізне тестування продукту для виявлення проблеми між відмінними компонентами, побудованими різними командами. Дедалі тісніша практика DevOps і архітектури мікросегментації є природним партнером Agile-менеджменту, що дозволяє командам збільшити швидкість. Безумовно, поганий код не масштабується, але ідеального коду також не існує. Мета – писати хороший код швидко і часто отримувати відгуки. Масштабний Agile – це зразок балансу, який уникає надмірної нормативної стандартизації згори вниз і дозволяє швидко переймати найкращі практики, але без створення вільної для всіх атмосфери «Дикого Заходу», який стає зоною з усунення несправностей і обслуговування.

Зазвичай кодери не люблять, коли хтось пише кращий за них код. Отже, у результаті перехресної роботи команд їхні природні конкурентні тенденції приводять до здорового змагання, що, у свою чергу, веде до більшої кількості інновацій та можливостей через самоорганізацію. Agile на рівні публічного сектора може вимагати більше пересториг, ніж менший проєкт у приватному секторі, проте в розумних межах відкриває простір для інновацій.

Коли кілька команд будують велику систему, є обов'язковим, щоб підхід містив демонстрації в кінці спринту, які реалізують реальні здібності та функціональність із самого початку. Це сприяє підходу, коли вертикальні фрагменти функціональності послідовно замінюються, замість нарощування системи шарами знизу. Це також полегшує згладжування перегинів, пов'язаних із розбудовою, просуванням,

забезпеченням та конфігурацією, які іноді ігноруються, що може призвести до несподіванок наприкінці, що, по суті, є антитезою Agile.

Теоретичні особливості використання Agile у проектах публічного сектора підтверджуються досвідом окремих державних установ, насамперед розвинених країн. Одним із лідерів його застосування є США. Розглянемо кілька показових прикладів публічних проєктів, виконаних за цією гнучкою методологією.

Система управління справами Федерального бюро розслідувань (далі – ФБР). Після атак 11 вересня ФБР прагнуло створити нову віртуальну систему управління файлами справ для полегшення обміну інформацією. Спочатку проєкт здійснювався за допомогою традиційного підходу «водоспад». У період із 2000 по 2010 рр. ФБР витратило сотні мільйонів доларів на багаторазові ітерації проєкту, але отримало невітні результати. Згодом агентство обрало «гнучкий» підхід до проєкту, хоча ця зміна потребувала не менших культурних змін [4]. Використання Agile змогло забезпечити агентство системою, що діє.

Техаська комісія з охорони здоров'я та соціальних послуг. Техаська комісія з охорони здоров'я та соціальних послуг являє собою одне з найбільших агентств одного з найбільших штатів країни, бюджет якого становить приблизно 30 млрд доларів на рік [7]. Тому рішення обрати Agile як спосіб підтримання однієї з основних ІТ-систем (інтегрована прийнятність та система ведення справ) вимагало значних культурних змін. Після успішних пілотних зусиль агентство охопило Agile ширше, включаючи освіту персоналу для кращого і швидшого комп'ютерного забезпечення. Ця інвестиція в готовність людей була критично важливою для успіху цих зусиль [5].

Служба із захисту дітей у Каліфорнії. Каліфорнійське агентство охорони здоров'я та соціальних послуг протягом багатьох років працювало за традиційним запитом про пропозицію («водоспад»), а потім обрало перехід на Agile-підхід до закупівель. За словами Ст. Дроуна, заступника секретаря з питань інновацій та підзвітності в Урядовому агентстві з питань операцій, у 2015 р. установа збиралася випустити запитів на 500 млн доларів. Робота велася над сьомою версією майже три роки. Однак керівництво вирішило перейти до

моделі Agile [6]. Підхід агентства передбачав розбиття проєкту на послідовні модулі та залучення декількох постачальників. Ці зусилля вказують на серйозні зміни в мисленні державного сектора, а також ефективність застосування Agile до великих, складних проєктів.

Висновки. Agile охоплює широкий спектр технік. Існує декілька платформ для масштабування Agile, але першим завданням має бути встановлення реалістичних очікувань. Великі ІТ-проєкти є більш складними, ніж малі проєкти. Agile може підвищити рівень успіху, але Agile – це не чарівна паличка, яка змушує всі проблеми мегапроєктів зникнути. Від вибору постачальника до кадрового забезпечення, Agile у публічному управлінні – як і будь-який ІТ-проєкт у публічному управлінні – є складним менеджерським і технічним завданням. Значна частина успіху Agile у масштабі держави залежить від встановлення належних очікувань та старанного застосування методів управління проєктами для їх задоволення.

Перспективи подальших наукових розвідок проблематики можуть стосуватися аналізу прикладного публічно-адміністративного досвіду з використання методології ведення проєктів Agile у країнах Європейського Союзу, а також вітчизняних практик (позитивні та негативні) його застосування в публічній царині.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богданова М., Парашкевова Е., Стоянова М. Гнучке управління проєктами у державному секторі : методологічні аспекти. URL: <file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/1454-2822-1-SM.pdf>.
2. Воронкова В. Agile-менеджмент (менеджмент 3.0) як основа публічного управління та адміністрування у цифровому суспільстві. URL: <http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/7796/1/1.%20%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%A4%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%8F%21-38-41.pdf>.
3. Понкин И. К вопросу об Agile-подходе в государственном управлении. *Право и образование*. 2017. № 1. С. 89–97.
4. Eggers W. *Delivering on Digital: The Innovators and Technologies That Are Transforming Government*. New York : Deloitte University Press, 2016. P. 84–89.
5. The Agile manifesto. URL: <http://agilemanifesto.org/>.
6. The Standish Group. *Chaos*, 2014.
7. United States Digital Service. *The TechFAR handbook for procuring digital services using Agile processes*. URL: <https://playbook.cio.gov/techfar/>.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ НАДАННЯ ПОСЛУГ З ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ В МЕРЕЖІ РЕКРЕАЦІЙНО-КУРОРТНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

STATE REGULATION IN THE SYSTEM OF SERVICES FOR HEALTH AND RECOVERY OF THE POPULATION IN THE NETWORK OF RECREATIONAL AND RESORT ESTABLISHMENTS IN UKRAINE

Нинішній характер потреб, вибірковість щодо видів, форм і умов рекреаційної діяльності зумовлені приналежністю людини до певної соціальної та національно-етнічної групи, її умов життя, наявності інформації про можливості задоволення потреб, реальної та доступної мережі рекреаційних закладів і місць відпочинку. Характеристики відпочивальників не є чимось стабільним, вони змінюються зі зміною суспільства. Зростанням рухливості населення в результаті розвитку транспорту, розширення можливостей вибору видів, форм і умов рекреаційної діяльності, природно, повинні розширити можливості задоволення потреб людей. Адаптаційні можливості людини відіграють особливо важливу роль в організації рекреаційної діяльності, оскільки сама суть цієї діяльності полягає у прагненні до зміни місць і відвідування місць, що мають інші, ніж місце проживання, природні та кліматичні умови. Рекреаційна організація пов'язана з фізіологічними і психічними можливостями здійснення тих чи інших занять населенням, реакції на певні характеристики зовнішнього середовища відпочивальників, що фіксує істотні відмінності в характері рекреаційних потреб на різних етапах життя тієї самої людини. Природні комплекси становлять одну з найважливіших підсистем рекреаційної системи, оскільки вже сама наявність ділянки природи зі сприятливими кліматичними умовами, красивими пейзажами, різноманітною рослинністю і близькістю водойми зумовлює виникнення найпростішої рекреаційної системи.

Роль природних комплексів у рекреаційних системах залишається досить істотною, можна підкреслити насамперед чистоту повітря і води, красу й унікальність пейзажів, роль лікувально-терапевтичних чинників, різноманітність фауни та флори. Помітно посилюється інтерес до створення та розвитку особливо охоронюваних природних територій – заповідників та національних парків. Серед найважливіших властивостей природних комплексів як підсистем рекреаційної системи називають ефективність, надійність і ємність оздоровчо-відновлювальних чинників. Привабливість природних комплексів тісно пов'язана з технологією відпочинку, прагненням людей вибрати саме такі поєднання природних елементів, які найбільшою мірою відповідають вимогам тих чи інших циклів занять. Естетична оцінка будь-яких об'єктів багато в чому суб'єктивна і залежить від самого суб'єкта – його культури, походження, традиційного середовища життєдіяльності. Надійність природних комплексів визначається насамперед їхньою стійкістю до рекреаційних навантажень, а також їхньою різноманітністю, оскільки це дає можливість відпочивальникам міняти характер використання цього комплексу. Система державного регулювання координує рекреаційну політику, вивчає потреби,

планує, проектує, ухвалює рішення про створення або розвитку конкретних рекреаційних систем, управляє потоками відпочивальників, погоджує рекреаційну діяльність з іншими видами діяльності. Це створює можливість більш ефективного оздоровлення та курортного лікування, підвищує естетичну цінність середовища, його різноманітність, робить його більш рекреаційно придатним для відпочивальників.

Залежно від цінності, стійкості і ємності формуються вимоги до рекреаційної системи, зокрема до чисельності груп відпочивальників, потужності інженерних споруд. Світова практика демонструє безліч прикладів будівництва рекреаційних установ, де задіяна система державного регулювання. Номенклатура типів об'єктів рекреації, а саме будівель, споруд та їх комплексів, відрізняється строкатістю і різноманітністю. Така різноманітність зумовлюється багатством сполучень різних форм відпочинку і структури контингенту відпочивальників.

Ключові слова: регуляторна функція, управлінські підходи, охорона здоров'я, рекреація, відновлення людини, відпочинкова сфера, оздоровлення.

Today's nature of needs, selectivity to the types, forms and conditions of recreational activities affect a person's membership in a particular social and national-ethnic group, his living conditions, the availability of information about the needs and real and accessible network of recreational facilities and places of recreation. The characteristics of vacationers are not something stable, they change with the change of society, increasing mobility of the population as a result of transport development, expanding the choice of types, forms and conditions of recreational activities, of course, should expand opportunities to meet people's needs.

Human adaptive capacity plays a particularly important role in the organization of recreational activities, as the very essence of this activity is the desire to change places and visit places that have other than habitat, natural and climatic conditions. Recreational organization is associated with physiological and mental capabilities of the population, reactions to certain characteristics of the external environment of vacationers, which captures significant differences in the nature of recreational needs at different stages of life of the same person. Natural complexes are one of the most important subsystems of the recreational system, as the very presence of nature with favorable climatic conditions, beautiful landscapes, diverse vegetation and the proximity of the reservoir leads to the simplest recreational system.

The role of natural complexes in recreational systems remains quite significant, we can emphasize, first of all, the purity of air and water, the beauty and uniqueness of landscapes, the role of therapeutic factors, the diversity of fauna

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.13>

Парубчак І.О.,

д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування
Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Гжицького

Балашов А.М.

д. наук з держ. упр., професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри публічного
адміністрування
Міжрегіональна Академія
управління персоналом

and flora. Interest in the creation and development of specially protected natural areas – reserves and national parks – has significantly increased. Among the most important properties of natural complexes, as subsystems of the recreational system, are called first of all efficiency, reliability and capacity of health-improving factors. The attractiveness of natural complexes is closely related to the technology of recreation, the desire of people to choose such combinations of natural elements that best meet the requirements of certain cycles.

Aesthetic evaluation of any objects is largely subjective and depends on the subject – its culture, origin, traditional living environment. The reliability of natural complexes is determined primarily by their resistance to recreational loads, as well as their diversity, as it allows vacationers to change the nature of use of this complex. The system of state regulation coordinates recreational policy, studies the needs, plans, designs and decides on the creation or development of specific recreational systems,

manages the flow of vacationers, coordinates recreational activities with other activities.

This creates the possibility of more effective rehabilitation and spa treatment, increasing the aesthetic value of the environment, its diversity, make it more recreationally suitable for vacationers. Depending on the value, stability and capacity, requirements are formed for the recreational system, in particular, for the number of groups of vacationers, the capacity of engineering structures. World practice demonstrates many examples of construction of recreational facilities, which involves a system of state regulation. The nomenclature of types of recreational facilities, namely buildings, structures and their complexes is diverse and diverse. This diversity is due to the richness of combinations of different forms of recreation and the structure of the contingent of vacationers.

Key words: *regulatory function, management approaches, recreation, public authorities, human recovery, recreation and resort sphere, rehabilitation.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У рекреаційній системі важливо враховувати такі властивості, як цілісність, динамічність, надійність, ефективність, ієрархічність. Ієрархічна структура характерна для складної рекреаційної системи, у якій існує поділ безлічі складових її елементів на підмножини різних рівнів – підсистеми, що мають властивість цілісності, частку саморегулювання і пов'язані багатоступінчатими відносинами підпорядкування підсистем одних рівнів іншим – більш високим [11].

Це свідчить про перевагу формування в мережі рекреаційних установ невеликих рекреаційних комплексів, супідрядних за масштабом природного оточення, які протиставлені за своїм архітектурним рішенням потужним центрам відпочинку з високим рівнем урбанізації. Рекреаційні комплекси – це не лише будівлі, споруди й інші штучно-технічні об'єкти, але і сама територія, з усіма особливостями її природного ландшафту. Необхідно сформуванню систему підходів до оцінки ресурсів, загальним для них є те, що всі вони звернені на детальне вивчення тих чи інших чинників рекреаційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час розвитку систем рекреаційного обслуговування і збільшення знань про рекреаційну діяльність зростала потреба в ще більш поглибленому вивченні потреб відпочивальників. Світовий досвід рекреаційного обслуговування демонструє приклади зведення як надвеликих, з дуже високою місткістю, рекреаційних комплексів, так і малих, майже мініатюрних [2]. Однією із провідних тенденцій у світовій, зокрема й вітчизняній, практиці останнім часом є зменшення популярності великих рекреаційних комплексів на користь

малих, зокрема таких, як невеликі пансіонати та будинки відпочинку, кемпінгові селища.

Виявлені закономірності підтверджують актуальність обґрунтування політики державного регулювання, спрямованої на підвищення доступності послуг активних видів відпочинку та формування здорового способу життя в населення. Дослідження тривалості життя підтвердили збільшення кількості викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, зростання обсягів скидання забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти, нерациональне використання води, що призводить до зниження тривалості життя населення [9].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних умовах необхідно проводити роботу зі створення механізму природокористування, визначити основні шляхи формування стимулюючого механізму, найважливішими елементами якого є економічна оцінка, ціна, плата за користування природними ресурсами. Оцінка ефективності використання природних рекреаційних ресурсів є однією з неопрацьованих проблем науки державного управління, це пояснюється тим, що була поширена концепція безкоштовності рекреаційних ресурсів.

Для того, щоб рекреаційні ресурси стали споживчою вартістю, необхідна суспільна потреба в них, у послугах, які можуть бути отримані шляхом залучення цих ресурсів у рекреаційний процес. Водночас рекреаційні ресурси можуть і не мати суспільної вартості, якщо їх споживання не забезпечує належної економії робочого часу і грошових активів [7]. Рекреаційний ресурс має виступати носієм вартості, обмежувати витрати праці, а споживча вартість окремих ресурсів може служити обмежувачем у розподілі суспіль-

ної праці, визначати обсяги доцільних витрат робочого часу.

Мета статті полягає в обґрунтуванні реалізації управлінських підходів із трансформації державного регулювання діяльністю рекреаційних комплексів щодо реформування охорони та відновлення здоров'я населення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Природне середовище за деяких умов може уособлювати місце відпочинку для відновлення сил людини, тобто курортно-рекреаційний потенціал. Натепер відпочинку на природі належить провідне місце в рекреаційних потребах населення, на територіях, що мають сприятливі природні та соціально-економічні умови, створюються зони відпочинку, будуються санаторії та будинки відпочинку, дитячі оздоровчі табори, даний процес сприяє формуванню курортно-рекреаційних комплексів.

Розширення рекреаційної діяльності стикається із проблемою безперервного пошуку співвідношення між освоєнням природних ресурсів і збереженням їхньої якості, збереженням незайманих унікальних природних ділянок і задоволенням рекреаційних потреб населення. Потреби населення у відпочинку ростуть настільки швидко, що держава не встигає створювати доступні зони відпочинку [5]. Нині наявні потреби в рекреаційних територіях перевищують можливості їх задоволення.

Це призводить до перевантаження наявних курортно-рекреаційних комплексів, що здійснює негативний вплив на природні ресурси. Підвищення рекреаційної ємності зелених насаджень може бути досягнуто шляхом їх благоустрою і проведення влаштування прогулянової мережі, будівництва спортивно-ігрових комплексів, стоянок для пікніків та відпочинку. Усе це є результатом системного підходу до освоєння природних рекреаційних ресурсів і свідчить про актуальність розвитку рекреації.

Розвиток і зміцнення курортно-рекреаційних комплексів стримується суперечністю, якщо не вдасться докорінно його вирішити, то розвиток курортів може опинитися під серйозною загрозою, оскільки буде підірвана їхня оздоровча складова частина. За функціональним профілем варто виділити поліфункціональні рекреаційні комплекси, у яких поєднані функції курортного лікування та відпочинку, або відпочинку дорослих та дітей, або спеціалізовані, де віддається перевага спеціалізації. Величина рекреаційного комплексу найпомітнішим чином впливає як на саму побудову його структури, систему обслуговування, організацію транспортного зв'язку, так і на характер і масштаби перетворення природного оточення [3].

Рекреаційна система складається із природних комплексів, матеріальної бази та рекреаційної інфраструктури, обслуговуючого персоналу й органу управління. Типи рекреаційних установ зазвичай класифікують на основі введення низки розпізнавальних ознак, як-от стаціонарність, сезонність експлуатації, функціональна специфіка, величина. До чинників, що піддаються оцінці під час визначення рекреаційних властивостей території, додатково відносять традиції рекреаційного використання території, спосіб життя населення. Складність оцінки території для цілей рекреації полягає в тому, що для різних видів рекреаційної діяльності необхідні різні ресурси й умови.

Методика рекреаційної оцінки території повинна включати взаємопов'язане вивчення основних аспектів територіальної організації відпочинку та передбачати комплексний аналіз цих аспектів, а в методологічному плані базуватися на системній методології [12]. Великі рекреаційні комплекси повинні бути навмисно наближені до територій із високим рівнем урбанізації, вони будуть тяжіти до міст, великих поселень, особливо важливо, якщо водночас населене місце володіє пам'ятками історії та культури, становить інтерес для пізнавального розвитку.

У рекреаційному природокористуванні це свідоме підвищення віддачі природних ресурсів та розвиток рекреаційної інфраструктури, націленої на підвищення оздоровчого ефекту. Результат рекреаційного використання природних ресурсів має передбачати оздоровчий ефект, що виявляється в підвищенні працездатності, зниженні захворюваності, смертності й інших соціальних показників. Відсутність чіткої методики визначення ефекту від оздоровлення не дозволяє достовірно визначити економічну ефективність природних ресурсів у рекреаційному використанні.

Для оцінки природних рекреаційних ресурсів необхідно розробити оціночні показники їхньої соціальної цінності, що відображають можливості ресурсів задовольняти потреби населення в санаторно-курортному лікуванні та відпочинку, соціально-економічний ефект рекреаційного природокористування, а також ефективність освоєння природних ресурсів у різних сферах використання [1]. У рекреації, як і в інших ресурсоемних галузях, природні ресурси є основним засобом виробництва, тобто відновлення життєвих сил відбувається на базі використання природних ресурсів.

Отже, за рекреаційні ресурси повинна бути встановлена плата, як в інших сферах господарювання. Плата за рекреаційні ресурси – це один із способів вилучення диференціальної ренти, оскільки її отримання не є результа-

том зусилля колективів. Держава, відповідно до функцій регулювання, здійснює господарювання на землі не безпосередньо, а через виробничі колективи, яким земля передана у тривале користування [10]. Доцільно, щоб платежі за природні ресурси цілком або частково надходили безпосередньо в бюджет місцевих органів влади, які б мали можливість організувати охорону та раціональне використання рекреаційних ресурсів, кошти для розвитку рекреаційної інфраструктури, додаткові стимули збереження і відновлення природних ресурсів, несли перед державою відповідальність за ефективне використання природних ресурсів для цілей рекреації.

Для ефективного розвитку рекреаційної сфери необхідне розроблення концепції пріоритетів, такий підхід до проблеми рекреаційного природокористування зумовлений винятковою важливістю природних ресурсів для життя і здоров'я людини [4]. Визначити межі ефективного використання природних ресурсів неможливо без системи економічних оцінок природних багатств. Так, проблема визначення пріоритетів серед перших безпосередньо стосується відносин сільського господарства і рекреації у використанні земельних ресурсів.

В умовах, що склалися, цінні природні та лікувальні властивості території можуть втратити своє значення. У комплексі проведених у цей час заходів, спрямованих на раціональне використання природних ресурсів, важливе місце повинні посісти господарсько-фінансові методи регулювання [8]. Ідеться про платність природних ресурсів у прямому безпосередньому вигляді під час їх використання в рекреаційній діяльності, а також про економічні санкції за шкоду, що завдається державі в екологічному контексті, пов'язану з господарською діяльністю.

Висновки. Природні ресурси, будучи найважливішим елементом національного багатства країни, повинні мати адекватний вартісний вимір. Безпосередній власник природних ресурсів для ефективного володіння, користування і розпорядження цією власністю повинен володіти не тільки відповідним статусом, а й повноваженнями для ефективного використання рекреаційних ресурсів на сучасному етапі [6]. Оцінка природного рекреаційного ресурсу повинна залежати, серед іншого, і від сезону, а оцінка вартості природних ресурсів у період розвитку ринкових відносин в Україні набуває особливої актуальності.

Україна має величезний потенціал природних рекреаційних ресурсів, це свідчить про необхідність створення кадастру рекреаційних ресурсів. Даний факт зумовлює необхідність

внесення змін до процесу надання земель для несільськогосподарських потреб, створення фонду земель рекреаційного користування, проведення їх диференційованої оцінки за призначенням. Важливим вектором посилення управлінського інтересу органів державної влади є використання фіскальної політики, рентних платежів, заснованих на економічній оцінці природних рекреаційних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горецький А.І. Формування механізмів удосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. Вип. 4 (43). С. 176–181.
2. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : постановова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 19.12.2020).
3. Домбровська С.М., Білотіл О.М., Помаза-Пономаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2016. 196 с.
4. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
5. Магійович Р.І., Пилип'як О.В., Шкрібинець О.О. Розвиток туристично-рекреаційного комплексу в Західному регіоні. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2008. Вип. 18.7. С. 164–169.
6. Мажар Л.Ю. Территориальные туристско-рекреационные системы: геосистемный подход к формированию и развитию : дис. ... докт. географ. наук: 25.00.24. Санкт-Петербург, 2009. 379 с.
7. Майстро С.В., Домбровська С.М. Особливості державного управління рекреаційним туризмом України : монографія. Харків, 2017. 198 с.
8. Розметова О.Г. Державне регулювання інвестиційного розвитку курортно-рекреаційного комплексу регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2008. 20 с.
9. Скаковська С.С. Структура природно-рекреаційного потенціалу регіону як об'єкт управлінської діяльності. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvse/2010_2/25.pdf (дата звернення: 19.12.2020).
10. Судова-Хом'юк Н.М. Управління інвестиційними процесами в туристично-рекреаційному комплексі України. *Регіональна економіка*. 2002. № 3. С. 260 Судова-Хом'юк Н. Управління інвестиційними процесами 265.
11. Федорова В.Г. Теоретико-методичні підходи до визначення поняття «кластер» : навчальний посібник. Донецьк : Ефективна економіка, 2011. 200 с.
12. Щепанський Е.В. Механізм державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері України. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1. С. 284–292.

INNOVATIVE APPROACH TO COMMUNICATION SERVICES DEVELOPMENT IN ELECTRONIC HEALTHCARE SYSTEM. INTERNATIONAL EXPERIENCE ANALYSIS

ІННОВАЦІЙНІ ПОДХОДИ У СТВОРЕННІ КОМУНІКАТИВНИХ СЕРВІСІВ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я. АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

The article summarizes the results of foreign and domestic research regarding the development of innovative information and communication technology in development of communicative services as a part of the electronic healthcare system both in countries with high quality healthcare systems and in countries where the healthcare systems are under development. The analysis of medical service efficacy and review of different approaches to development of innovative targets availability to medical services and better access to data for patients, healthcare professional and government authorities contribute to formation of the powerful medical data management system and enhance the capability of public-driven branch management. An analysis of the impact of open data on public administration of healthcare. The clear classification of e-Health tools has been provided based on the main component: communication tools, technical tools, etc. The special features related to introduction of data management and communication systems focusing on the needs of the healthcare system and the end users – both the doctor and the patient were reviewed. The level of public trust and acceptance for various elements of e-Health system in different countries has been established. Issues related to the implementation of innovative communication services of the Electronic Health Care System targeting elimination of medical illiteracy and the economic impact of such measures have been identified. The risks of e-Health system implementation are reviewed. The analysis of risks and benefits related to the introduction of electronic medical records has been conducted. In addition, the pro's and contra's regarding the use of personal data in electronic medical records, and the risks related to their availability are summarized. The ways of e-Health implementation into public healthcare management applicable for public administration and introduction of the Electronic Health Care System in Ukraine are considered.

Key words: Communication technologies in healthcare, electronic healthcare system, e-Health, Tele-Health, mHealth, Electronic health record, Digital Healthcare Systems.

У статті узагальнено аналіз закордонних та вітчизняних науково-практичних досліджень стосовно створення інноваційних комунікативних сервісів електронної системи охорони здоров'я у країнах, що мають розвинену систему охорони здоров'я, та країнах, де система охорони здоров'я тільки розвивається. Проведено аналіз ефективності сервісів, розглянуто різні підходи до створення інноваційних інструментів для полегшення доступу до медичної послуги й інформації для пацієнта, до популярної системи управління медичною інформацією та розширення можливості публічного адміністрування цієї сфери. Надано чітку класифікацію інструментів Електронної системи охорони здоров'я (ЕСОЗ) залежно від основного компонента: комунікаційний, технічний тощо. Висвітлено особливості впровадження інформаційно-комунікативних систем для задоволення потреб системи охорони здоров'я та кінцевого користувача – лікаря та пацієнта. Визначено рівень довіри та сприйняття громадськістю різних елементів Електронної системи охорони здоров'я в різних країнах. Визначені питання щодо впровадження інноваційних комунікаційних сервісів Електронної системи охорони здоров'я, спрямованої на ліквідацію медичної неграмотності, та економічний вплив таких заходів. Аналізуються ризики впровадження Електронної системи охорони здоров'я. Проведено аналіз щодо зіставлення ризиків та вигоди впровадження електронних медичних записів. Крім того, узагальнено аргументи та контраргументи, наведені в науковій дискусії щодо використання персональних даних в електронних медичних записах, ризики щодо їхньої доступності. Розглянуто шляхи впровадження Електронної системи охорони здоров'я в публічному управлінні охороною здоров'я, які могли би бути використані в публічному управлінні й адмініструванні Електронної системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: комунікаційні технології в охороні здоров'я, електронні системи охорони здоров'я, e-Health, телемедицина, mHealth, електронні медичні записи, цифрові системи охорони здоров'я.

UDC 35:351,354.1;61:614.2,614.39;351:614.2

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.14>

Samofalov D.O.

Candidate of Medical Sciences, Doctoral Candidate at the Humanitarian and Socio-Political Studies Department Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Head's Assistant of the Southern Trans-Regional Department National Health Service of Ukraine

Introduction. At present, governments have a powerful and high-tech toolkit targeting treatment and life expectancy prolongation for the whole population. However, the performance gap in different health care systems is expanding; this difference is reflected by both direct economic performance (procurement of medical services, procurement and logistics of medical supplies, risk and fraud management) and the burden of disease and disability. According to the

World Health Organization, a perfect healthcare system is based on six properly balanced pillars: service delivery, health work force, medical technologies, health financing, leadership and governance and health information. It is not possible to fully separate them or recognize the main pillar neglecting the others. To ensure both the operational and financial robustness of the system, continuous receive feedback is required in order to implement immediate changes into the health-

care system; therefore, health-related information is an important factor. The function of this pillar is to ensure the production, analysis, distribution and use of reliable and timely information regarding the public health and healthcare systems operations; Obviously, communication is required to get this information, namely the data exchange between provider and recipient. Another important communication issue is the data channels delivering information for public services and respective feedback. In case when instant data exchange should be implemented in large areas, the concept of e-government is becoming increasingly important and, in particular, the e-Health system is crucial.

Today electronic communication systems in healthcare are booming. According to the expert group Global Market Insights the volume of the global digital healthcare market in 2019 topped \$ 106 billion. Considering the steady growth of smartphone users number worldwide, further market growth is expected [64; 65].

Electronic health technologies include a large number of diverse information and communication tools as well as communication services, which create a common platform of the Electronic Health System (e-Health) at the national level. In the best models, e-Health provides an opportunity of a dialogue between public services and citizens regarding the critical health issues.

At present, the second stage of health care reform is being conducted in Ukraine, and e-Health has become an integral part of this reform. It is crucial to establish data exchange network between all players involved in the healthcare system of Ukraine in order to ensure effective management and administration, flexible and instant response to challenges, risk protection and improved satisfaction of the end user – namely, every man or woman living in Ukraine. In order to understand the trends of e-Health system development in Ukraine it is necessary to review foreign experience of electronic systems implementation, to identify the most promising communication services, and to develop appropriate descriptions (communication subjects, means of communication, public administration and administration of particular communications).

Literature review. Today, when e-Health in Ukraine has become the cornerstone of healthcare system reformation, national science focuses on the particular issue.

E-government and the efficacy of the communication process as a concept were studied by many authors [1; 17; 20; 21]; however, these studies are not focused on the e-Health issues, which are for sure an important element of e-government.

J. Radysh determines the importance of creating a common medical space and the possibility of using information and communication technologies as the main components of data exchange within this space [14].

V. Gavrilovich, T. Gruzdova, Yu. Lazebnyk, Yu. Trius and other scientists review the general national strategies of e-Health system development and study the basic elements, without highlighting a separate communication component [2; 3; 7; 10; 19].

A. Krutz has reviewed foreign experience of e-services provision for healthcare using the Internet technologies [9]. O. Dovhan, N. Korobchynska [5; 8] consider the current situation based on data collected in one or more regions of Ukraine. Many researchers such as T. Skrypyk et al., V. Zhuk et al., and Z. Deren consider some details of e-Health system and do not pay any attention to the communication components [4; 6; 16].

V. Morguntsov has reviewed mobile technologies of the e-Health system (mHealth) only, and established the general trends of various mobile devices application for data access and communication [12].

L. Tereshchenko et al. studied only a separate component of e-Health – an electronic prescription system, and reviewed the communicative component in an indirect way [18].

Many studies of e-Health system are focused on the legal issues – both the protection of personal data and development of regulations covering the function of e-Health system in general [11; 15].

G. Mulyar believes that the introduction of e-Health system works as an artificial obstacle for professional activities as it would neither include the human factor nor provide an intuitive and easy communication element [13]. O. Litvinova points out that in Ukraine there are no nurses ready to operate the e-Health system [49].

Aims of the articles. Review of the up-to-date foreign scientific and practical researches of communication services of the electronic healthcare system (e-Health) as the main communication tool of the healthcare system. Establish the most important and promising communication services based on foreign sources analysis and provide their description (communication subjects, means of communication, public administration and administration of particular communications).

Methodology and research methods. In order to meet the objectives of this study, the most relevant publications were selected. The search request has been made in the Scopus database (Scopus, 2020); WoS database, WHO and UN regulatory documents; the following key-

words were used “communication technologies in healthcare”, “electronic healthcare system”, “e-Health”, “Tele-Health”, “mHealth”, “Electronic health record”, “Digital Healthcare Systems”. The most relevant documents were selected, as well as the documents that had the largest number of citations.

Results. According to The Good Governance Standard for public services, proper management should have the following features: provide justified, transparent decisions with weighted risks, and develop opportunities for effective functioning; also public services should be as close to users as possible [62].

According to C. Ciborra & D. Navarra the e-management system enables all the necessary communication components to develop good governance [30]. According to C. Leitner, the e-government is defined as the implementation of information and communication technologies in public administration practices in combination with organization changes and introduction of new methods targeting improvement of public services, installation of democratic processes and strengthening of public policy support. Thus, it covers the dimensions of public administration, democracy, governance and policy-making [48]. According to I. Holeman et al., e-Health system is an integrated but separate component of e-government, as it has its own special properties, enabling the multimodality pattern of health care [42].

According to M. Domenichiello, in 2005 the European Council has adopted the e-Europe Action Plan, which sets the strategic objectives of public administration and the basis for all subsequent initiatives in the e-government system and particularly in the e-Health sectors. It ensures the availability of basic government services, outlines Internet programs and their content; it also ensures the ease of use and accessibility of such platforms and content applicability. It also enables access for challenged people (e.g. people with various disabilities and the elderly patients). In order to meet this objective the European Committee has proposed the following measures ensuring the result: wide availability of broadband access at competitive prices, interoperability between national systems at EU level supporting the provision of pan-European e-government and e-health services for citizens [34].

A. Ekeland & L. Linstad also note [36] that e-Health provides an opportunity for effective communication between the state and global policy actors, medical and self-governing actors, as well as global business structures and health care institutions. Based on the data of S. Badawy et al. e-Health components should be subdivided

according to the final beneficiary, namely health-care professionals, healthcare facilities, pharmaceutical entities (pharmacies, drugstores, etc.), diagnostic and imaging centers, outpatient clinics, clinical units, patients, public service representatives (Departments of Health, regional institutions, other public services related to medicine) and other stakeholders [26].

Regarding the payer-driven approach, e-Health services should be divided into public policy entities (CHP, DOZ and other public services) and private entities (patients, relatives, citizens) [68].

According to D. Gustafson and J. Wyatt [41] communication services and e-Health systems are divided in the following way:

- Tele-Medicine;
- Mobile applications and fitness gadgets (mHealth);
- Electronic health records or Digital Healthcare Systems;
- Customer’s (patients) management;
- Health literacy for non-healthcare professionals;
- Healthcare analytics;
- Radiology information systems;
- Image archiving and communication systems;
- Vendor archives;
- Supply chain management;
- Fraud management;
- Revenue cycle management.

Technically, e-Health components are divided into hardware, software and maintenance components [66].

E-Health communication systems targeting primarily patients and the citizens are tele-medicine and Mobile applications and fitness gadgets (m-Health).

Tele-Medicine: many articles are focused on the role of tele-medicine during the COVID-19 pandemics [47; 58; 70].

Data from The Department of Health and Human Services (USA) indicate that over 60% of all medical institutions and up to 50% of hospitals use tele-Health to some extent [52].

The study by R. Tuckson et al. indicates that in the United States, private insurers pay for Tele-Medicine services if they provide benefits for patients, while Medicare pays only when Tele-Medicine elements are used in rural areas [63].

According to research by Y. David Tele-Medicine can be divided into two main sectors: Telecare (Activity monitoring, Remote medication management) and Tele-Health (Long-Term Care monitoring, Video consultation) [33].

The main advantages of tele-medicine are operational diagnostics, analysis of rare disease

cases, selection of drugs, development and search of molecules using digital libraries. Under the conditions of pandemics in conjunction with innovative potential, tele-medicine enables remote examination of the patient and further monitoring of his condition. Five large groups of issues that can be possibly managed by the means of tele-medicine are identified: sorting of patients and considering hospitalization into specialized COVID-19 hospitals or ordinary hospitals; providing care and advice to self-isolated patients with COVID-19 and treatment of patients at home; coordination between hospitals and providing specialist's consulting; training of medical staff on anti-epidemic measures and care in patients with COVID-19; providing routine consulting in patients with non-emergency diseases or with chronic disease, as well as providing palliative care.

B. Melius & W. Conwell studied the use of Tele-Medicine and conducted an economic evaluation, empirically measuring and comparing the conventional healthcare system and the costs of Tele-Medicine [52]. They report that the cost-efficacy ratio of Tele-Medicine may depend on multiple factors, including the services being evaluated; costs associated with professional services, in hospital care or patient-associated expenses; type of economic analysis; quantification mode; technology change rate; as well as the overall utilization rate of the service. The evaluating side is also important, because economic values for the patient, doctor, CHC and society may differ.

C. Snoswell et al. conducted a thorough analysis of the economic benefits of Tele-Medicine in Australia and demonstrated greatest economic benefits of Tele-Medicine in rural areas, especially when compared with the model in which the patient travels to the doctor (patient travel model) [59]. However, the authors note complete shift of the focus to Tele-Medicine is impossible because patients will still have to attend procedures, as well as diagnostics and outpatient visits. In such cases, tele-medicine consultation mode is not appropriate. Spinks et al. and Kaambwa et al. report that patients choose face-to-face consultations when it is possible; however, Tele-Medicine becomes more attractive when the consultation requires long travel, or waiting after working hours [61; 44].

Mobile applications and fitness gadgets (m-Health). Mobile health (m-Health) is defined by the World Health Organization's (WHO) Global Observatory for e-Health as medical and public health practice supported by mobile devices, such as cell phones, monitoring devices, personal digital assistants (PDAs), and other wireless devices [69].

Mobile devices, fitness gadgets are becoming more popular due to the boom of smartphones, tablets and mobile platforms in general. According to Statista, by the end of 2019, the global m-Health market exceeded \$ 52,6 billion. M-Health includes many health services and applications such as Wearables (blood pressure monitors, plasma glucose level monitors, heart rate monitors and pulse oximeters, sleep apnea monitors, others). Supplements (medical and fitness supplements) also provide extensive access to health information. E. Boudreaux et al. Report that these gadgets are beneficial for both patients and physicians [27]. According to Majed Kamel Al-Azzam et al. in developing countries, m-health plays an important role in promoting positive changes in the approach to health care delivery and access to health care [24]. Other studies report that cell phones and mobile devices for medical advice and health monitoring improve access to healthcare for people living in rural areas. According to T. Huda et al. [43] such approach had low positive effects on both access to health care and economic. V. Cook et al reports the main issue: most m-Health applications are developed without the involvement of healthcare professionals [31]. M. Marcolino et al. notes that despite the growing popularity of m-Health devices, the evidence base for their economic and medical benefits remains limited [50].

Electronic medical records are a system of e-Health data recording based on treatment results and measures taken to manage the condition reported upon admission. Electronic medical records are included directly in order to enable statistical data exchange with the e-Health Central Database; the same is applicable to electronic medical records, electronic referrals and electronic prescriptions. The volume of information to be stored is associated with the system's properties [22; 37]. Some researchers suggest the term "Digital Healthcare Systems" to define the gross data amount [35].

One of the main issues of public administration is personal data protection, because electronic health records include a large amount of confidential information and thus can become a target hacker attacks; on the other hand through electronic medical records the medical staff can potentially gain access to information that is not supposed to be disclosed to anyone but the patient's family member or attending physician [32; 56; 67]. These issues emerged since the implementation of electronic medical records [54].

To unify and standardize the electronic medical records, the international standard ISO 18308:2011 (Health informatics et al

Requirements for an electronic health record architecture) has been adopted; it has become a source guideline for national level standards [40; 46; 53]. J. Saleem & J. Herout have reviewed the transition from locally-developed systems to certified commercial medical information systems for electronic medical records management; the authors consider it an important step of healthcare system management [55]. R. Evans believes that healthcare reform and changing medical environment require the conversion of all medical data into electronic format. It ensures the access to these records for vendors, healthcare providers, government agencies, and health departments. Thus, successful healthcare professionals will have to change the format of medical care provision in the future. EMRs allow comprehensive recording, including patient mapping, billing, disease coding, planning, and data transfer to third parties [37].

Health literacy resources for non-professionals

The World Health Organization notes a direct relationship between critical health indicators (such as high mortality rates) and incompetence of population regarding the health-related issues. That is why medical literacy is a popular development trend for the next 5 years. However, according to M. Fagnano et al., given the increasing attractiveness of mobile gadgets for self-diagnosis and treatment, two important components of health-related literacy should be considered: general health-related issues and a separate type of education targeting operating the particular devices that provide e-Health services [38].

Health literacy is the degree to which people are able to receive, process and understand the basic health information needed to make appropriate health-related decisions [60]. In the digital world, however, the wording should be somewhat different: e-Health literacy is a set of knowledge and skills needed for the effective use of technology-based health innovations and monitoring tools [28].

Numerous websites with educational material regarding various public health issues are available for improvement of health-related literacy: vaccination, healthy lifestyle, obesity, etc. However, according to J. Choi and S. Bakken, the data presented in these web-sites is quite difficult for understanding in people with a low health-related literacy; therefore, it is very important to simplify the content by focusing on the visual presentation of information (infographics, motivation pictures and videos) [29]. A. Austvoll-Dahlgren et al suggest using web-based apps with audio and video elements that are less time consuming and are easier to understand [25]. H. Kim & Xie, point to several major trends in health literacy related to

digital media and e-Health [45]. First, people with poor health-related literacy usually have a low level of perception of written information, so organizations that implement Health literacy through the Internet should take this into account and simplify the text for better perception, and even switch to Web-based apps and e-Health apps that make the understanding easier. In addition, the use of electronic digital technologies makes it possible to present Health-related information using the interactive format (tests, games, etc.).

Digital image exchange communication systems: Vendor Neutral Archive vs Picture archiving and communication system (PACS)

Today, there are two main approaches to exchange of digital images: X-ray, ultrasound images, CT images, etc. These are the approaches of the Vendor Neutral Archive and the Picture archiving and communication system. There is a discussion regarding the difference of these two approaches, because they have many common features [39]. Both approaches provide the transmission of medical digital images and reports through the computer network, eliminating the need for manual manipulation with X-ray films and other images; usually DICOM (Digital Imaging and Communications in Medicine) format is used [57].

Nevertheless, the main feature determining the separation of these two approaches is the way of data storage, access and transfer. According to T. Agarwal & Sanjeev, if hospitals need to transfer a PACS provider, all previous data should be converted into the format of the recently purchased PACS. It takes both time and money. A new concept for the Vendor Neutral Archive (VNA) has emerged to address this issue. VNA simply separates PACS and workstations at the archive level. This is achieved by developing an application mechanism that receives, integrates and transmits data using different syntax of the digital image format and communication in medicine (DICOM) [23].

Conclusions. Summarizing the available literature, we can detail each area: Telemedicine 1. Telecare (Activity monitoring, Remote medication management) and Tele-Health (LTC monitoring, Video consultation); mHealth 1. Wearables (BP Monitor, Glucose meter, Pulse oximeter, Sleep apnea monitors, Neurological monitors, Others) Apps (Medical apps and Fitness apps); Health analytics; Digital health systems; (Electronic health records; E-prescribing systems,)

Today, the provision of e-Health services plays a key role in the empowered involvement of information and communication technologies into public administration and administration of healthcare. On the other hand, e-Health technologies need to be regulated.

Tele-Health technologies play an important role today, especially during the COVID-19 pandemic, as they enable reduction of direct interactions between doctors and patients, less travel for patients; thus, they reduce the risk of infection transmission significantly. However, today there is a serious concern regarding legal issues of counseling through information and communication tools, the possibility of patient-driven misuse of these resources, and inability to get the full clinical picture compared to visual examination. In addition, patients are still consider remote consultations as non-serious, resulting in reduced cost-efficacy.

Today electronic health records induce the transition from printed forms, recommendations and records that are associated with reporting bias and incorrect figures, to innovative digital tools that provide transparency and accountability, facilitate healthcare analytics processes, and thus have a direct impact on economic processes in healthcare. They provide an opportunity to see the real picture and track changes and trends of the health status in all segments of population followed by the changes of the principles of financing and the direction of financial flows depending on the actual population needs. The availability of the electronic health records also creates opportunities for the automation of business processes in medicine and the use of artificial intelligence to develop innovative solutions in health economics.

Another less obvious advantage of electronic health record is reduction of administrative forces, as the entire patient-related archiving system is based on digital copies storage; therefore, document turnover operations can be reproduced faster and without any errors. In addition, this information should not be necessarily provided by the doctor; therefore, the doctor becomes free to perform his purely professional duties.

However, there is a significant concern about the security of data stored in the format of electronic health record because of the cloud storage or use of servers that are connected to each other and have access points from the outside world and thus can become an easy prey for hacker attacks.

Other branches of electronic health records use are various image archiving and distribution systems, which allow receiving of medical images (ultrasound, X-rays Etc.) without any loss of quality from any device.

The active growth of the use of mobile devices leads to an empowerment and better compliance of the mHealth sphere and is associated with better of health-related literacy in population due to the high availability and ease of use of various

mobile devices. Today, a large number of applications related at a healthy lifestyle and improving health-related literacy are available. However, the main issue here is the low involvement of health professionals in development of these applications, so they may contain false information.

Thus, it should be noted that innovative approaches in the development of communication services of electronic healthcare system significantly affects not only the economic performance of particular medical institutions, but also changes the entire health economics, through reduction of the burden on medical staff, healthcare network and patients. In addition, the unification of the development of electronic healthcare system contributes to globalization in both medicine and public administration in general.

REFERENCES:

1. Електронне урядування в інформаційному суспільстві України : для студентів, аспірантів, науковців та фахівців / В. Абдєєва та ін. 2017. 379 с.
2. Гаврилович В. Міжнародний досвід організації інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я. Рекомендовано до друку вченою радою Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Протокол № 5 (157) від 1 червня 2020 р. 287 с.
3. Груздова Т. Адаптація міжнародних індикаторів публічних послуг у системі охорони здоров'я України : проблеми та перспективи. *Наука, технології, інновації*. 2019.
4. Дерен З. Захист даних в системі eHealth. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2019. № 1 (11). С. 121–123.
5. Довгань О. Основні перспективи та напрями впровадження в Україні електронної системи eHealth. *Актуальні проблеми управління та адміністрування : теоретичні і практичні аспекти*. 2019.
6. Жук В., Пенкін Ю. Застосування методів забезпечення аутентифікації електронних документів в інформаційному середовищі eHealth. 2019.
7. Коробчинська Н. Електронні інновації в охороні здоров'я. Досвід застосування в умовах нових викликів. Секція : знання та освіта в умовах четвертої науково-технологічної революції і їх філософське осмислення. 32 с.
8. Круц А., Мельник Б. Особливості явища «інтернету речей» в окремих сферах життєдіяльності. *Інтернет речей : проблеми правового регулювання та впровадження*. 139 с.
9. Лазебник Ю. Міжнародні статистичні класифікації в національній системі електронної охорони здоров'я. *Бизнес Інформ*. 2018. № 7 (488).
10. Мартишин О. Електронна система охорони здоров'я eHealth: те, що мають знати лікарі та пацієнти. *Український медичний часопис*. 2018. № 6 (1). С. 64–68.
11. Моргунцов В. Дослідження сучасного стану розвитку мобільних технологій у системі охорони здоров'я. 2019.

12. Муляр Г. Реформа сфери охорони здоров'я : адміністративно-правовий аспект. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 51–57.
13. Радіш Я., Поживілова О. Єдиний медичний простір – нова парадигма системи охорони здоров'я України. *Теорія та практика державної служби: сучасні пріоритети регіональної кадрової політики* : матеріали Науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ. С. 5–6.
14. Рогова О. Правові аспекти інформатизації охорони здоров'я України. *Державне будівництво*. 2017. № 2.
15. Скрипник Т., Петровський С., Олександренко Є. Обрання ефективних засобів розробки веб-застосунків для систем керування лікування закладами охорони здоров'я. *Вісник Хмельницького національного університету. Технічні науки*. 2018. № 2. С. 221–224.
16. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. № 2. С. 135–143.
17. Терещенко Л., Зайцева Ю. Оцінка ефективності впровадження електронного рецепту в Україні в рамках реалізації державної програми «Доступні ліки». 2020.
18. Дорожня карта впровадження медичних інформаційних систем у закладах охорони здоров'я / Ю. Триус та ін. *Інформаційні технології в освіті, науці і техніці (ІТОНТ – 2018)* : тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Черкаси, 17–18 травня 2018 р. 2018. С. 176.
19. Чукот С., Дмитренко В. Смарт-сіті, чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 13. С. 89–93.
20. Шевченко Д. Оценка эффективности коммуникационного процесса. *Современные технологии управления*. 2013. № 2 (26).
21. Abul-Husn N., Kenny E. Personalized medicine and the power of electronic health records. *Cell*. 2019. № 177 (1). P. 58–69.
22. Agarwal T., Sanjeev. Vendor neutral archive in PACS. *The Indian journal of radiology & imaging*. 2012. № 22 (4). P. 242–245. DOI: 10.4103/0971-3026.111468.
23. Al-Azzam M.K., Al-Azzam M.B., Al-Manasra M.K. MHealth for decision making support: A case study of E-Health in the public sector. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*. 2019. № 10 (5). P. 381–387.
24. Development of a complex intervention to improve health literacy skills / A. Austvoll-Dahlgren et al. *Health Information & Libraries Journal*. 2013. № 30 (4). P. 278–293.
25. Patient-centered eHealth interventions for children, adolescents, and adults with sickle cell disease: systematic review / S. Badawy et al. *Journal of medical Internet research*. 2018. № 20 (7), e10940.
26. Evaluating and selecting mobile health apps: strategies for healthcare providers and healthcare organizations / E. Boudreaux et al. *Translational behavioral medicine*. 2014. № 4 (4). P. 363–371.
27. Chan C., Kaufman D. A framework for characterizing eHealth literacy demands and barriers. *Journal of medical Internet research*. 2011. № 13 (4), e94.
28. Choi J., Bakken S. Web-based education for low-literate parents in Neonatal Intensive Care Unit: Development of a website and heuristic evaluation and usability testing. *International journal of medical informatics*. 2010. № 79 (8). P. 565–575.
29. Ciborra C., Navarra D. Good governance, development theory, and aid policy: Risks and challenges of e-government in Jordan. *Information technology for development*. 2005. № 11 (2). P. 141–159.
30. Cook V., Ellis A., Hildebrand K. Mobile health applications in clinical practice: pearls, pitfalls, and key considerations. *Annals of Allergy, Asthma & Immunology*. 2016. № 117 (2). P. 143–149. DOI: 10.1016/j.anai.2016.01.012.
31. Ancile: Privacy-preserving framework for access control and interoperability of electronic health records using blockchain technology / G. Dagher et al. *Sustainable cities and society*. 2018. № 39. P. 283–297.
32. David Y. Tele-Health, telemedicine, and telecare. *Clinical Engineering Handbook*. Academic Press. 2020. P. 550–555.
33. Domenichiello M. State of the art in adoption of eHealth services in Italy in the context of European Union E-Government strategies. *Procedia economics and finance*. 2015. № 23. P. 1110–8.
34. Duggal R., Brindle I., Bagenal J. Digital health-care: regulating the revolution. 2018.
35. Ekeland A., Linstad L. Elaborating Models of eHealth Governance : Qualitative Systematic Review. *Journal of Medical Internet Research*. 2020. № 22 (10), e17214.
36. Evans R. Electronic health records: then, now, and in the future. *Yearbook of medical informatics*. 2016. Suppl 1. P. 48.
37. Health literacy and sources of health information for caregivers of urban children with asthma / M. Fagnano et al. *Clinical pediatrics*. 2012. № 51 (3). P. 267–273.
38. Gray M. Is it a PACS-Neutral Archive or Vendor-Neutral Archive? 2012, December 18. URL: <http://www.graycons.com/news/is-it-a-pacs-neutral-archive-or-vendor-neutral-archive/>.
39. Gunter T., Terry N. The emergence of national electronic health record architectures in the United States and Australia: models, costs, and questions. *Journal of medical Internet research*. 2005. № 7 (1), e3.
40. Gustafson D., Wyatt J. Evaluation of eHealth systems and services. 2004.
41. Holeman I., Cookson T., Pagliari C. Digital technology for health sector governance in low and middle income countries: a scoping review. *Journal of global health*. 2016. № 6 (2).
42. Mobile-based nutrition counseling and unconditional cash transfers for improving maternal and child nutrition in Bangladesh : pilot study / T. Huda et al. *JMIR mHealth and uHealth*. 2018. № 6 (7), e156.
43. Investigating the preferences of older people for telehealth as a new model of health care service delivery : A discrete choice experiment / B. Kaambwa et al. *Journal of telemedicine and telecare*. 2017. № 23 (2). P. 301–313.
44. Kim H., Xie B. Health literacy in the eHealth era: a systematic review of the literature. *Patient education and counseling*. 2017. № 100 (6). P. 1073–1082.

45. Kwak Y. International standards for building electronic health record (ehr). *Proceedings of 7th International Workshop on Enterprise networking and Computing in Healthcare Industry, 2005. HEALTHCOM 2005*. 2005, June. P. 18–23.
46. Tele-Health : Helping your patients and practice survive and thrive during the COVID-19 crisis with rapid quality implementation / I. Lee et al. *Journal of the American Academy of Dermatology*. 2020. № 82 (5). P. 1213.
47. Leitner C. eGovernment in Europe: the state of affairs. *EPIAScope*. 2003. № 3. P. 37–39.
48. Lytvynova O., Garasimiv O. Готовність медсестер до електронного методу обліку за умов реформування галузі. *Медсестринство*. 2018. № 2.
49. The impact of mHealth interventions: systematic review of systematic reviews / M. Marcolino et al. *JMIR mHealth and uHealth*. 2018. № 6 (1), e23.
50. Melius B., Conwell W. Impact of Tele-Health on Health Economics. *Sleep Medicine Clinics*. 2020. № 15 (3). P. 441–447.
51. Office of Health Policy, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE). Report to Congress: E-health and telemedicine. Washington, DC : Department of Health and Human Services, 2016, August. URL: <https://aspe.hhs.gov/system/files/pdf/206751/TelemedicineE-HealthReport.pdf>.
52. Electronic Health Records Adoption in China's Hospitals : A Narrative Review / J. Owusu-Marfo et al. 2019.
53. Regan B. Computerised information exchange in health care. *Medical journal of Australia*. 1991. № 154 (2). P. 140–144.
54. Saleem J., Herout J. Transitioning from one Electronic Health Record (EHR) to another : a narrative literature review. *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting*. Sage CA : Los Angeles, CA : SAGE. Publications 2018, September. Vol. 62. № 1. P. 489–493.
55. Shahnaz A., Qamar U., Khalid A. Using blockchain for electronic health records. *IEEE Access*. 2019. № 7. P. 147782–147795.
56. Implementation and benefits of a vendor-neutral archive and enterprise-imaging management system in an integrated delivery network / C. Sirota-Cohen et al. *Journal of digital imaging*. 2019. № 32 (2). P. 211–220.
57. Tele-Health for global emergencies: Implications for coronavirus disease 2019 (COVID-19) / A. Smith et al. *Journal of telemedicine and telecare*. 2020. 1357633X20916567.
58. Snoswell C., North J., Caffery L. Economic Advantages of Tele-Health and Virtual Health Practitioners : Return on Investment Analysis. *JMIR Perioperative Medicine*. 2020. № 3 (1), e15688.
59. Health literacy and public health: a systematic review and integration of definitions and models / K. Sørensen et al. *BMC public health*. 2012. № 12 (1). P. 80.
60. Consumer preferences for teledermoscopy screening to detect melanoma early / J. Spinks et al. *Journal of Telemedicine and Telecare*. 2016. № 22 (1). P. 39–46.
61. The Independent Commission on Good Governance in Public Services. The Good Governance Standard for Public Services. Hackney Press Ltd, 2004. URL: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>.
62. Tuckson R., Edmunds M., Hodgkins M. Tele-Health. *New England Journal of Medicine*. 2017. № 377 (16). P. 1585–1592.
63. Ugalmugle S., Swain R. Healthcare IT Market Size By Solution (Radiology Information Systems, Electronic Health Record, Picture Archiving and Communication Systems, Computerized Physician Order Entry, Vendor Neutral Archives, mHealth, Healthcare Analytics, Telehealth, Supply Chain Management, Customer Relationship Management, Fraud Management, Revenue Cycle Management), By End-use (Healthcare Providers {Hospitals, Pharmacies, Diagnostic and Imaging Centers, Ambulatory Clinical Units}, Healthcare Payer {Private, Public}), Industry Analysis Report, Regional Outlook, Application Potential, Price Trends, Competitive Market Share & Forecast, 2020–2026. Global Market Insights, Inc. URL: <https://www.gminsights.com/industry-analysis/healthcare-it-market>.
64. Ugalmugle S., Swain, R. Digital Health Market Size By Technology [Tele-healthcare {Telecare (Activity Monitoring, Remote Medication Management), Telehealth (LTC Monitoring, Video Consultation)}, mHealth {Wearables (BP Monitors, Glucose Meter, Pulse Oximeter, Sleep Apnea Monitors, Neurological Monitors), Apps (Medical, Fitness)}, Health Analytics, Digital Health System (EHR, e-prescribing System)], By Component [Hardware, Software, Services], Industry Analysis Report, Regional Outlook, Application Potential, Price Trends, Competitive Market Share & Forecast, 2020–2026. Global Market Insights, Inc, 2020, June 8. URL: <https://www.gminsights.com/industry-analysis/digital-health-market>.
65. Health technology assessment frameworks for e-Health : A systematic review / C. Vis et al. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*. 2020. № 1–13.
66. BHEEM: A blockchain-based framework for securing electronic health records / J. Vora et al. 2018 *IEEE Globecom Workshops (GC Wkshps)*. 2018. P. 1–6).
67. Health Information Systems / A. Winter et al. *Health Information Systems*. 2010. P. 33–42. DOI: 10.1007/978-1-84996-441-8_4.
68. World Health Organization. *Frequently asked questions on Global Task Force on digital health for TB and its work*. 2015, November 18. URL: <https://www.who.int/tb/areas-of-work/digital-health/faq/en/>.
69. Tele-Health Transformation: COVID-19 and the rise of Virtual Care / J. Wosik et al. *Journal of the American Medical Informatics Association*. 2020. № 27 (6). P. 957–962.

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ВНАСЛІДОК ВПЛИВУ ПАНДЕМІЇ COVID-19

FORMATION OF MODERN STATE POLICY OF SOCIO-ECONOMIC STABILIZATION IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION AS A RESULT OF THE INFLUENCE OF PANDEMIC COVID-19

Солідарність країн-членів Європейського Союзу є надзвичайно важливою в період кризи, зокрема для того, щоб найнеобхідніші товари споживання, необхідні для мінімізації наслідків епідемії, могли потрапити до всіх, хто цього потребує. Також співпраця і партнерство є надзвичайно важливими для забезпечення виробництва, зберігання та раціонального використання медичного обладнання та медикаментозного забезпечення прозорим способом, щоб не вживати односторонніх заходів для обмеження вільного руху основних медичних товарів.

Епідемія COVID-19 спричиняє значний вплив на логістичні системи через тісний взаємозв'язок європейських ланцюгів поставок, що забезпечуються розгалуженою мережею вантажних перевезень. Велике значення має гарантування співпраці з країнами-членами Європейського Союзу для забезпечення потоку основних товарів через внутрішні кордони. Від пандемії COVID-19 особливо страждає міжнародний та європейський приватний транспортний сектор. Для стабілізації економічного впливу спалаху епідемії було запропоновано спеціальне законодавство, яке тимчасово пом'якшує негативний вплив карантинних обмежень.

Проводиться також співпраця між країнами-членами, міжнародними органами та основними професійними асоціаціями в Європейському Союзі задля моніторингу впливу кризи на туристичну галузь та координації заходів підтримки. Для того щоб мати можливість надавати негайну підтримку найбільш постраждалим від пандемії, Європейський Союз мобілізує наявні інструменти економічної підтримки ліквідності в рамках свого бюджету для європейських компаній, доповнюючи дії, що здійснюються на національному рівні. Відповідні кошти були перенаправлені з бюджету Європейського Союзу як гарантія Європейському інвестиційному фонду, щоб заохотити банки забезпечувати ліквідність власникам малих та середніх капіталів, а найбільш постраждалі позичальники також можуть тимчасово призупинити виплату своїх позик. Продовжується робота над законодавчою пропозицією щодо Європейської схеми перестраховування на випадок безробіття, спрямованої на підтримку країн-членів у політиці щодо збереження робочих місць та професійної компетенції робітників.

Ключові слова: карантинні обмеження, пандемія, державна політика, соціально-економічний розвиток, стабілізація, країни Європейського Союзу.

The solidarity of the Member States of the European Union is extremely important in times of crisis, in particular so that the most essential consumer goods needed to minimize the effects of the epidemic can reach all those who need it. Also, cooperation and partnership are extremely important to ensure the production, storage and rational use of medical equipment and medicines in a transparent way, so as not to take unilateral measures to restrict the free movement of basic medical products.

The COVID-19 epidemic is having a significant impact on logistics systems due to the close interconnection of European supply chains provided by an extensive freight network. It is important to ensure cooperation with the Member States of the European Union to ensure the flow of basic goods across internal borders. The COVID-19 pandemic particularly affects the international and European private transport sectors. To stabilize the economic impact of the outbreak, special legislation has been proposed that temporarily mitigates the negative impact of quarantine restrictions.

Cooperation is also carried out between member states, international bodies and major professional associations in the European Union in order to monitor the impact of the crisis on the tourism industry and coordinate support measures. In order to be able to provide immediate support to the most affected by the pandemic, the European Union is mobilizing existing liquidity support instruments within its budget for European companies, thus complementing national action.

Relevant funds were redirected from the European Union budget as a guarantee to the European Investment Fund to encourage banks to provide liquidity to small and medium-sized capital owners, and the most affected borrowers may also temporarily suspend repayment of their loans. Work is under way on a legislative proposal for a European unemployment reinsurance scheme aimed at supporting member states in policies to preserve jobs and the professional competence of workers.

Key words: quarantine restrictions, pandemic, state policy, socio-economic development, stabilization, European Union countries.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI <https://doi.org/10.32843/26663-5240-2021.21.15>

Харченко Д.О.

к. наук з держ. упр.,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Пронюк Ю.Н.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Постановка проблеми. Пандемія COVID-19 спричинила абсолютну соціально-економічну нестабільність, людство переживає невпевненість щодо свого здоров'я та здоров'я близьких, роботи та майбутнього. Багатьом суспільствам довелося змінити повсякденне функціонування, реорганізувати свою роботу

та освіту. Невідомо, коли станеться абсолютне повернення до повсякденного життя і чи повернеться те, що очікується, взагалі [4]. Неможливо передбачити, як буде розвиватися ситуація, під час пандемії всі сектори економіки зазнають зривів, які можуть призвести до дефіциту товарів і, як наслідок, підвищення

їх цін. Обмежена економічна діяльність також породжує нижчі податкові надходження, що призводить до збільшення дефіциту бюджету країн та державного боргу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Численні аналітики стверджують, що коронавірус спричинить затяжну глобальну рецесію, інші стверджують, що світова економіка швидко відновиться. Пандемія COVID-19 є насамперед соціально-гуманітарною кризою, але вона має значні соціально-економічні наслідки. Зросла ймовірність рецесії, соціально-економічне зростання повернеться, коли епідемія закінчиться, але не виключено, що відновлення не буде мати повноцінної форми. Пандемії є одними з найбільших потенційно негативних глобальних ризиків, особливо в сучасному глобалізованому світі. Епідемія COVID-19, спричинена коронавірусом, охопила всі країни-учасниці Європейського Союзу, а кількість інфекційних заражень все ще зростає. Пандемія не лише є серйозною загрозою для здоров'я та життя громадян Європейського Союзу, але й створює серйозний виклик для стабілізації соціально-економічної ситуації в Європі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Ініціатива для боротьби з коронавірусом полягає у сприянні мобілізації коштів Європейського соціального фонду, спрямованого на підтримку робітників та медичних служб. Окрім цього, ведеться мобілізація Європейського фонду адаптації до глобалізації для підтримки звільнених працівників та самозайнятих за умови чинного та майбутнього регулювання з цього питання. Злагоджена європейська реакція на соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 повинна охоплювати гнучкість правил державної допомоги та європейської бюджетної системи, забезпечення солідарності в рамках єдиного ринку, мобілізацію бюджету, пом'якшення зайнятості в країнах Європейського Союзу [6]. Дії у відповідь фінансуються переважно з бюджетів країн-членів Європейського Союзу, а правила державної допомоги ЄС мають дозволити країнам-членам вживати швидких та ефективних заходів для підтримки громадян та підприємств, зокрема мікро-, малих та середніх підприємств, в умовах соціально-економічних труднощів, спричинених епідемією COVID-19.

Мета статті полягає в обґрунтуванні формування державної політики стабілізації сучасного соціально-економічного розвитку країн Європейського Союзу внаслідок впливу пандемії та карантинних обмежень.

Виклад основного матеріалу. В умовах цієї пандемії Європейська Комісія оприлюднила негайний план дій щодо пом'якшення соціально-економічного впливу епідемії COVID-19 у формі скоординованої європейської реакції. Комісія запропонувала використовувати всі наявні інструменти для зменшення соціально-економічного впливу пандемії, забезпечення необхідних запасів для систем охорони здоров'я, підтримання громадян таким чином, щоб уникнути непропорційного впливу на їхні доходи й робочі місця та наслідки кризи щодо самозбереження.

Було також акцентовано увагу на підтриманні бізнесу та його забезпечення, щоб ліквідність фінансового сектору продовжувала підтримувати економіку, також було надано відповідний дозвіл країнам-членам Європейського Союзу вживати рішучих та скоординованих заходів шляхом повного використання гнучкості системи державної допомоги. Відповідно до наявних положень про допомогу, країни-члени можуть розробляти широкі заходи підтримки, такі як субсидії на заробітну плату, зупинення сплати податку на прибуток та податку на додану вартість або внесків на соціальне страхування.

Правовою основою для вжиття заходів допомоги, спрямованих на підтримку підприємств, які стикаються з проблемами ліквідності та потребують негайної допомоги, є відповідні статті Договору про функціонування Європейського Союзу, що оголошує допомогу сумісною із загальним ринком для відшкодування шкоди, спричиненої стихійними лихами чи іншими винятковими подіями, дає змогу країнам-членам компенсувати компаніям збитки, безпосередньо спричинені нинішньою надзвичайною ситуацією, що дає змогу затверджувати національні інструменти підтримки для усунення серйозних порушень в економіці [2].

Прийнято тимчасову правову базу, яка встановлює умови, за яких державна допомога, що надається для підтримки економіки в умовах епідемії COVID-19, може бути визнана сумісною із загальним ринком. Окрім цього, запропоновано застосування повної гнучкості, передбаченої бюджетними рамками Європейського Союзу, щоб можна було вжити необхідних заходів для стримування епідемії та пом'якшення її негативного соціально-економічного впливу. Пандемія COVID-19 дає змогу передбачати надзвичайні витрати для стримування епідемії COVID-19, такі як витрати на охорону здоров'я та цільові заходи допомоги для підприємств та робітників. Рекомендовано

коригування бюджетних заходів, що вимагаються країнами-членами у разі негативного зростання чи значного зниження активності. Відповідно до нової ініціативи виконавчих органів Європейського Союзу виділяються відповідні кошти на боротьбу з пандемічною кризою, спричиненою коронавірусом. Задля цього пропонується відмовитись від зобов'язання країн-членів повертати невикористані авансові платежі в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів найближчим часом.

Ці фінансові ресурси з бюджету Європейського Союзу країни-члени зможуть використати як доповнення до структурного фінансування на території Європейського Союзу. На практиці це приведе до збільшення обсягу інвестицій та сприятиме використанню нерозподілених коштів у рамках фінансування політики згуртованості [1]. Окрім цього, розширена сфера дії Фонду солідарності, з якого Європейський Союз фінансово підтримує країни-члени, що постраждали внаслідок великої стихійної катастрофи, для того, щоби Фонд можна було мобілізувати стосовно країн-членів Європейського Союзу, які найбільше постраждали від епідемії COVID-19.

Нині в Європейському співтоваристві відбувається посиленна боротьба з коронавірусною хворобою, яка, на жаль, вже набула статусу всесвітньої пандемії, що викликало серйозне занепокоєння щодо її впливу на світову економіку. Загалом економічний вплив епідемії подвійний, адже споживчі витрати падають, люди хворіють або намагаються уникнути захворювання. Вони самі перебувають на карантині та залишаються вдома замість того, щоб їздити чи відвідувати торгові центри. Не менш важливим, якщо навіть не більш важливим, наслідком епідемії є негативний шок у галузі постачання, адже перш за все епідемії зменшують пропозицію робочої сили.

За оцінками Світового банку, пандемія може значно зменшити світовий ВВП, негативний економічний вплив від COVID-19 буде набагато більшим, ніж це можна було спрогнозувати. Часто низькі заробітки певних категорій громадян не дали їм змогу сформувати скільки-небудь значущу фінансову «подушку», яка б могла допомогти пережити багатомісячний карантин [3]. Частина працівників, зайнятих в системі охорони здоров'я, медичні сестри, фармацевти, працівники супермаркетів не потрапляють під карантинні обмеження, продовжують працювати й отримувати зарплату, але при цьому вони частіше ризикують заразитися.

Для працівників сфери послуг, а це майже половина всіх зайнятих у країнах Європейського Союзу, страх від вірусу реальний так само, як і страх втратити роботу. Там, де прибуток менший і якість житла гірше, працівники частіше задіяні у сферах з частковою зайнятістю і з меншою ймовірністю можуть працювати віддалено, вплив пандемії для них виявиться більше у фінансовому становищі, ніж у стані здоров'я. Крім того, низькі доходи й менш висока якість проживання асоціюються з більш частими психічними розладами, депресією та підвищеним рівнем домашнього насильства.

З урахуванням високого фінансового стресу, викликаного пандемією COVID-19 і тривалим карантинном, цей аспект нерівності також може посилитися. Зростання числа безробітних через вплив пандемії буде більше, ніж під час глобальної фінансової кризи, як прогнозує Міжнародна організація праці. Якщо спад буде сильніше в розвинених економіках країн-учасниць Європейського Союзу, то розрив у доходах між жителями цих країн і населенням іншої частини Європи буде скорочуватися. Глобальна нерівність скоротиться з огляду на негативні фактори, а не економічні успіхи, водночас нерівність всередині країн лише посилиться.

Значно збільшиться кількість бідних серед тих, що мають роботу, оскільки зниження економічної активності особливо сильно вдарить по працівникам, які близькі до межі бідності [5]. У країнах з нижчим середнім доходом по країні недостатньо розвинена система охорони здоров'я, яка не в змозі успішно боротися з поширенням інфекції, зіткнеться з різким зростанням захворюваності, погіршиться стан житлово-комунальних умов, ця ситуація негативно позначиться на суспільному розвитку, правах людини й навіть продовольчій безпеці.

Будь-яке ослаблення транскордонних обмежень відразу ж приводило до зростання пасажиропотоку, адже прагнення до свободи переміщень не змогла зламати криза пандемії. Міжнародні сертифікати щодо вакцинації вимагають узгоджень між великою кількістю компаній і міжнародних організацій, але у спільноті Європейського Союзу є такий досвід, до того ж для в'їзду в багато країн і до пандемії необхідно було надавати довідки про ті чи інші щеплення.

Через необхідність значних бюджетних витрат для антикризової допомоги Європейський Союз призупинив дію фіскальних правил, що обмежують дефіцит бюджету та рівень державного боргу. Заходи включають

антикризові виплати і компенсацію втрачених доходів, відстрочку сплати податків та обслуговування кредитів, відкриття державних кредитних ліній і гарантій. Деякі сектори економіки почали динамічно зростати. Йдеться про ті компанії, які забезпечували роботу, освіту і загалом повсякденне життя під час пандемії, перш за все це технологічні компанії, постачальники програмного забезпечення; їх успіхи підтримали бум на фондових ринках і будуть серед драйверів економічного зростання.

Висновки. Пандемія надовго змінить не тільки те, як люди працюють і відпочивають, але й те, як вони спілкуються між собою, а ділове віддалене спілкування стане нормою, при цьому люди будуть активніше соціалізуватися з колегами. Прогнозується, що перша половина 2021 року може виявитися особливо важкою, а от наступна пандемія вже не буде такою руйнівною, адже людство тепер значно краще до неї готове. Дистанційна або гібридна робота може надовго замінити звичну офісну роботу, скорочуючи попит на комерційну нерухомість, значна кількість офісних працівників хочуть частково залишатися поза офісами і після коронавірусної кризи. Поточна пандемія – це не тільки криза в галузі охорони здоров'я, без єдиної підтримки європейського співтовариства існує ризик залишитися без усіх останніх досягнень, набутих за останні роки з точки зору можливостей, отже, необхідно наростити розмір соціальної допомоги

на час карантину, без цього криза набере обертів і перетвориться на соціально-економічну катастрофу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / колектив авторів ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білінської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформаційно-аналітичне агентство, 2012. 451 с.
3. Крентовська О.В. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
4. Крижина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : НАДУ, 2007. 224 с.
5. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»; Міністерство освіти і науки України, ПАТ Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 20 с.
6. Палас Н.В. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 145–150.

ТРАНСФОРМАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ВНАСЛІДОК ПАНДЕМІЇ COVID-19: ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ НЕГАТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ В УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ

TRANSFORMATION OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN THE HEALTHCARE SYSTEM AS A RESULT OF THE COVID-19 PANDEMIC: ECONOMIC FACTORS OF NEGATIVE IN THE UKRAINIAN SOCIETY

Внаслідок пандемії коронавірусної інфекції COVID-19 світова економіка занурилася в найглибшу рецесію за останні вісімдесят років, найбільше постраждала економіка тих держав, які залежать від туристичної сфери або імпорту/експорту енерго-ресурсів. У суспільствах, де злегковажили запроваджувати заходи щодо обмеження поширення вірусної інфекції, спостерігалися більш масові спалахи захворювання, більш висока смертність і більш різке падіння ділової активності порівняно з економіками, які діяли більш швидко, оскільки доводилося встановлювати більш жорсткі обмеження. Як показують прогнози, економічне зростання по цілому світі, зокрема в Україні, почне відновлюватися у 2021 році, проте темпи відновлення економіки залишаються вкрай невизначеними і залежать від тривалості пандемії, наявності та доступності коронавірусної вакцини, а також ступеня покращення ситуації з торгівлею та інвестиціями. У разі подальшого розвитку пандемії, що потребує введення обмежень на тривалий період і призведе до посилення геополітичної напруженості, процес відновлення може бути більш повільним, ніж очікується. Як тільки економічна криза в Україні, викликана пандемією коронавірусної інфекції COVID-19, буде взята під контроль, необхідно буде вжити заходів для вирішення проблеми зростання темпів продуктивності протягом найближчого часу, зосередити увагу на структурних реформах, необхідних для поліпшення довгострокових перспектив економічного зростання. Прискорення зростання й залучення інвестицій для України допоможуть підвищенню ефективності державної політики та зростанню якості функціонування її інститутів.

Проблеми соціально-економічного характеру, включаючи обмежено низький рівень інноваційної економіки, продовжують чинити негативний вплив на умови ведення бізнесу в Україні. Для усунення цих перешкод на шляху до довгострокового зростання потрібно розробити адресну програму реформ у межах соціальної політики України, спрямованих на підвищення темпів зростання продуктивності, поліпшення інвестиційного клімату та стимулювання соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: реалізація, управлінські підходи, система охорони здоров'я, взаємодія, державна політика, український соціум, органи державної влади, трансформація, економічні фактори, негативні наслідки.

As a result of the COVID-19 coronavirus pandemic, the world economy has plunged into the deepest recession in eighty years, with the economies of those countries that depend on tourism or energy imports and exports suffering the most. In societies where measures to limit the spread of viral infection have been reluctantly introduced, there have been more outbreaks, higher mortality and a sharp decline in business activity compared to economies that have acted more rapidly as stricter restrictions have been imposed.

Economic growth around the world, including in Ukraine, is projected to resume in 2021, but the pace of economic recovery remains highly uncertain and depends on the duration of the pandemic, the availability and availability of the coronavirus vaccine, and the extent to which trade and investments. If the pandemic continues to develop, requiring long-term restrictions and escalating geopolitical tensions, the recovery process may be slower than expected.

Once the economic crisis in Ukraine caused by the COVID-19 coronavirus pandemic is brought under control, steps will need to be taken to address productivity growth in the near future and focus on the structural reforms needed to improve long-term economic growth prospects. Accelerating growth and attracting investment for Ukraine will help increase the effectiveness of public policy and improve the quality of its institutions.

Socio-economic problems, including the limited low level of innovation economy, continue to have a negative impact on the business environment in Ukraine. To remove these obstacles to long-term growth, it will be necessary to develop a targeted program of reforms within Ukraine's social policy aimed at increasing productivity growth, improving the investment climate and stimulating socio-economic development.

Key words: implementation, management approaches, health care system, interaction, public policy, Ukrainian society, public authorities, transformation, economic factors, negative consequences.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.16>

Чорний О.В.

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

Постановка проблеми. Реалізація державної економічної політики в Україні після закінчення пандемії COVID-19 повинна враховувати проблеми, пов'язані зі скороченням факторів ризику, що збільшують ймовірність розвитку інфекційних захворювань, організації та надання медичних послуг задля забезпечення здорового і активного довголіття

населення. Здатність попередити, виявити і вжити заходів реагування на надзвичайні ситуації в системі охорони здоров'я матиме особливе значення з огляду на вразливість великої кількості людей із супутніми ризиками для здоров'я.

Обмежувальні заходи під час пандемії привели до перебоїв в роботі фінансового

і сировинного ринків, виробничо-збутових ланцюжків, транспортної галузі та індустрії туризму. В результаті цього у 2021 році на теренах України очікується зниження доходів на душу населення, що знову призведе до зменшення достатку значної кількості людей. Хоча влітку 2020 року економічні показники почали стабілізуватися, нині процес відновлення втратив імпульс, а темпи зростання роздрібних продажів та промислового виробництва сповільнилися. Цей факт обумовлюється тим, що були послаблені карантинні обмеження, пов'язані з пандемією, індикатори росту ВВП вказали на підвищення рівня економічної активності, натомість під завершення року зростання числа нових випадків захворювання COVID-19 уповільнило темпи відновлення економічного росту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останні дані, опубліковані на офіційних сайтах, свідчать про те, що, як і раніше, спостерігається приріст числа нових випадків COVID-19, в Україні тією чи іншою мірою розширили або знову ввели низку обмежень на пересування і контакти. Друга хвиля коронавірусної інфекції, що надійшла після ослаблення обмежень, створила додаткову невизначеність щодо ходу розвитку й тривалості пандемії. Масштабний спалах може привести до більш жорстких обмежень і негативних темпів зростання економіки держави, а в подальшому негативно позначитися на інвестиціях в Україну.

Відновлення економіки відображає прискорення зростання промислового виробництва, збільшення торговельних потоків і темпів зростання інвестицій в основний капітал, якому сприяє прискорене нарощування обсягів інвестицій в інфраструктуру держави [3]. Водночас процес відновлення протікає нерівномірно, а зростання обсягу роздрібних продажів залишається слабким. Темпи скорочення індексу ділової активності сповільнилися після падіння до рекордно низького рівня, тоді як витрати домогосподарств на товари тривалого користування збільшилися, оскільки споживачі продовжують уникати послуг, що вимагають особистих контактів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Останнім часом високі показники COVID-19 привели до зниження вартості компаній у секторах, найбільш тісно пов'язаних із туризмом та енергетикою, а вартість запозичень, яка досягла рекордно високого рівня за весь період після фінансової кризи, має тенденцію до зниження. Незважаючи на те, що продовжується робота над створенням вакцини проти коронавірусної інфекції, затримка з її отриманням може зав-

дати ще більшої економічної шкоди і спровокувати паніку на фінансовому ринку. Крім того, можуть виникнути труднощі із закупівлею та поширенням вакцини, що може викликати ще більш затяжний спад і посилити довгострокові економічні негаразди, а вартість запозичень підвищилась у зв'язку з високим рівнем заборгованості.

Незважаючи на різке скорочення імпорту, стан рахунків поточних операцій погіршився під впливом обвалу експорту й падіння зовнішнього попиту. Експортери промислової сировини також зіткнулися з різким скороченням експорту і виробництва сировинних товарів, що привело до ослаблення внутрішньої валюти і зростання інфляції [4]. Негативний сценарій оцінює можливі результати економічного зростання у відповідь на негативні шоки, при цьому діапазон результатів відображає невизначеність щодо тривалості пандемії коронавірусу, термінів створення й доступності потенційної вакцини, а також термінів відновлення економіки.

Мета статті полягає в обґрунтуванні трансформації реалізації державної економічної політики щодо реформування системи охорони здоров'я внаслідок пандемії та карантинних обмежень соціально-економічного характеру.

Виклад основного матеріалу. За негативного сценарію тривалі спалахи і пов'язані з пандемією обмеження разом із затримками у створенні або поширенні вакцини приведуть до переносу термінів відновлення економіки в Україні на 2022 рік. Загальний прогноз має велику частку невизначеності, зрештою, його реалізація буде залежати від того, за яким сценарієм розвиватиметься епідеміологічна ситуація. Ризики прогнозу однозначно зміщені в бік зниження, причому існує ймовірність того, що зростання ВВП виявиться гірше, ніж передбачалося в рамках негативного сценарію.

Короткострокові перспективи економічного росту захмарюються різким посиленням невизначеності щодо тривалості пандемії, що викликає соціальні хвилювання, а також загострення геополітичної напруженості. Прискорення поширення коронавірусної інфекції може погіршити ситуацію в економіці, в результаті чого приватне споживання та інвестиції можуть зменшитися сильніше, ніж очікується. Ще більш різкий економічний спад внаслідок погіршення ситуації з пандемією може посилити негативні ефекти поширення наслідків пандемії, зокрема, через глобальні ланцюжки створення вартості.

Пандемія COVID-19 привела до різкого виснаження валютних резервів у державі, що

робить економіку більш уразливою до відтоку капіталу й одночасно обмежує здатність банків пом'якшувати наслідки подальших негативних зовнішніх шоків. Затяжний характер пандемії або різка переоцінка настроїв інвесторів викликано, зокрема, стурбованістю якістю активів, а це може привести Україну до невиконання зобов'язань і зростання проблемних кредитів. Для відновлення після пандемії будуть потрібні великі інвестиції і в освіту, і в охорону здоров'я, а покращення поточних результатів в галузі охорони здоров'я і освіти визначатиме продуктивність праці наступного покоління українських громадян.

Держава має надавати своїм громадянам послуги з освіти та охорони здоров'я досить високої якості, сучасні ринки праці вимагають більш високого рівня розвитку людського капіталу, ніж у минулому [1]. Заклади вищої освіти повинні готувати студентів до вирішення завдань, які можуть бути пов'язані з їхньою майбутньою роботою. Удосконалення системи охорони здоров'я та освіти в Україні має велике значення для нарощування людського капіталу та підвищення продуктивності. Це підкреслює значення інвестицій у вищу освіту, а також необхідність усунення факторів ризику, пов'язаних з виникненням інфекційних захворювань серед населення.

Молоді люди повинні розвиватися здоровими й активними, щоб продовжувати навчання і здобувати навички не тільки на початку, але й протягом усього життя. Аналіз тривалості навчання у вищій школі з поправкою на якість та додаток до тривалості навчання в основній школі говорить про те, що інвестиції у вищу освіту забезпечать вигоди державі. Оцінка якості вищої освіти має велике значення, оскільки хороші показники основної освіти не завжди корелюють з показниками вищої освіти, а показники здоров'я й освіти населення не завжди корелюються між собою. Відмінності в якості освіти і стані здоров'я на теренах України з огляду на соціально-економічні показники доволі великі.

Більшість банків відреагувала на погіршення перспектив економічного зростання шляхом проведення експансіоністської грошово-кредитної політики, включаючи вжиття таких нетрадиційних заходів, як купівля активів. Знецінення валюти може привести до прискорення інфляції та скоротити можливості для додаткового зниження ключових процентних ставок. Були оголошені пакети заходів бюджетної підтримки, при цьому уряд переглянув свої пріоритети щодо витрачання коштів задля надання допомоги системі охорони здоров'я, зміцнення системи соціаль-

ного захисту, підтримки приватного сектору і протидії погіршенню кон'юнктури фінансового ринку.

Інвестиційні перспективи, які вже слабшали на початку року, ще більше погіршилися у відповідь на зниження капітальних витрат, а посилення геополітичної напруженості також є перешкодою на шляху до економічного зростання. Тривале погіршення інвестиційного клімату через невизначеність, пов'язану з пандемією, або геополітичну напруженість може мати істотні наслідки і погіршити економічні прогнози. Для відновлення зростання продуктивності праці необхідна програма реформ, особливо на фоні можливого зберігання економічних наслідків пандемії.

Для залучення приватних інвестицій в Україну і забезпечення припливу капіталу необхідні реформи, спрямовані на стимулювання розвитку приватного сектору й перехід до конкурентних та інклюзивних ринків. Недостатня участь у міжнародній конкуренції, а також обмежувальний характер регулювання товарних ринків і сфери послуг, як і раніше, належить до проблем структурного характеру, які обмежують можливості залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій [2]. Слабка інноваційна активність, частково обумовлена низькою конкурентоспроможністю, недостатньою ефективністю боротьби з корупцією в українській державі, а також великою часткою державних підприємств, як і раніше, негативно впливає на підприємницьке середовище та перешкоджає інвестиціям.

Зекономлені бюджетні кошти можна скерувати на фінансування інвестицій в інфраструктуру задля збільшення продуктивності або середньострокових заходів щодо підвищення стійкості до зміни клімату, таких як інвестиції в технології для підвищення продуктивності в сільському господарстві та зміцнення продовольчої безпеки. Вирішальне значення для підвищення рівня життя та стимулювання інклюзивного та сталого зростання на теренах України матиме збільшення інвестицій у людський капітал та підвищення стійкості до зміни інвестиційного клімату. Для усунення цих перешкод на шляху до довгострокового зростання потрібне розроблення адресної програми реформ, спрямованих на підвищення зростання продуктивності, поліпшення інвестиційного клімату і стимулювання цифрового розвитку.

Криза, викликана пандемією COVID-19, підкреслює гостру необхідність залучення інвестицій у розвиток цифрових навичок і технологій, щоби полегшити роботу у віддаленому режимі та дистанційне навчання, особливо

для вразливих домогосподарств. Цифровий розрив перешкоджає забезпеченню загального добробуту й обмежує доступ до можливостей виходу з бідності. Заходи, спрямовані на розвиток цифрового середовища, розширення доступу, можуть сприяти підвищенню продуктивності внаслідок створення умов для інноваційної діяльності та зниження витрат, пов'язаних з цілою низкою бізнес-процесів на сучасному етапі в Україні.

Така нерівність, швидше за все, тільки збільшиться в результаті пандемії COVID-19, оскільки у домогосподарств, які не мають цифрового доступу, відсутні можливості для віддаленої роботи та освіти. Вкрай необхідно надати підтримку бізнесу й суспільним групам, які найбільше постраждали від пандемії коронавірусу, включаючи вжиття заходів, спрямованих на створення інфраструктури екстреного доступу для ще не підключених районів. На територіях з широким доступом до Інтернету можливість працювати і вчитися у дистанційному режимі допомогла компенсувати негативні наслідки обмежень на пересування.

Робота в інтернет-мережах дала змогу деяким підприємствам повернути частину прибутку, втраченого в результаті скорочення особистих контактів, за рахунок розширення онлайн-бізнесу. Підвищення контактів також може поєднуватися з політикою, спрямованою на більш широке впровадження цифрових технологій, зокрема, у сфері надання послуг у фінансовому і державному секторах. Технології можуть сприяти розширенню охоплення фінансовими послугами та підвищенню продуктивності праці, стимулюючи інновації та підвищуючи ефективність роботи українського приватного й державного секторів.

Зі збільшенням неформальних секторів більш широке впровадження цифрових технологій може також сприяти розширенню податкової бази за рахунок фіскалізації операцій у неформальному секторі. Розширення доступу до фінансування малих і середніх підприємств може сприяти збільшенню середнього розміру таких компаній і зниженню їх залежності у фінансуванні інвестицій від нерозподіленого прибутку, що сприятиме створенню нових робочих місць на короткострокову та довгострокову перспективу в Україні.

Висновки. Криза, викликана пандемією COVID-19, створює унікальні можливості для підтримки подальшого відновлення економіки і здійснення інвестицій в сучасні техно-

логії задля забезпечення стійкого зростання. Підвищення якості інститутів і поліпшення ділового клімату також можуть сприяти прискоренню темпів відновлення після несприятливих явищ. Підвищення гнучкості ринку праці та продукції, зміцнення нормативної системи й права власності, сприяння ефективній конкуренції та вирішення проблеми нерівності закладають основи для більш ефективної адаптації приватного сектору до надзвичайних ситуацій.

Масштабні надзвичайні ситуації, такі як епідеміологічні катастрофи, можуть мати серйозний і тривалий негативний вплив на продуктивність у результаті зменшення робочої сили, посилення кредитної політики, порушення виробничих потужностей і спаду інноваційної активності. Поки Україна продовжує боротися з пандемією COVID-19 та її прямими впливами на охорону здоров'я та економіку, вкрай важливо закласти основу для підвищення стійкості до надзвичайних ситуацій і забезпечення стійкого зростання в довгостроковій перспективі. Наслідки надзвичайних ситуацій можна зменшити внаслідок проведення ефективної державної політики та державного регулювання у сфері економіки, фінансів, будівництва та охорони здоров'я населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вороненко Ю., Радиш Я. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку. *Український медичний часопис*. URL: <https://www.umj.com.ua/article/371/medichne-pravo-v-sistemi-prava-ukrainistan-i-perspektivi-rozvitku> (дата звернення: 17.12.2020).
2. Впровадження медреформи без розбудови інфраструктури первинної ланки неможливе. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vprovadzheniya-medreformi-bezrozbudovi-infrastrukturi-pervinnoyi-lanki-nemozhlive-zubko> (дата звернення: 19.12.2020).
3. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF> (дата звернення: 18.12.2020).
4. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» ; Міністерство освіти і науки України, ПАТ Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 20 с.

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБААКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ
ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІCURRENT ISSUES OF DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL COMPETENCE
OF CIVIL SERVANTS: FOREIGN PRACTICES
AND WAYS OF IMPROVEMENT IN UKRAINE

У статті розглянуті питання вдосконалення та розвитку професійної компетентності шляхом професійного навчання з урахуванням закордонного досвіду, передусім досвіду країн Європейського Союзу. Удосконалення професійної компетентності державних службовців передусім зумовлюється необхідністю врахування активних і суттєвих змін у різних сферах життєдіяльності держави, зокрема активного розвитку державної служби та необхідності запровадження європейської культури адміністрування.

Визначено, що підходи до розуміння та визначення професійної компетентності державних службовців потребують суттєвих якісних змін у структурі та функціонуванні системи підвищення кваліфікації, її законодавчому, нормативно-правовому, кадровому, науково-методичному, інформаційному, матеріально-технічному забезпеченні. Важливим є розуміння, що однією з умов узгодження професійної компетентності державних службовців із дедалі більшими потребами суспільства та євроінтеграційними вимогами є якісне змістове наповнення процесу підвищення кваліфікації, спрямованого на забезпечення максимальної відповідності професійного навчання окремих категорій осіб потребам подальшого розвитку суспільства.

Наводяться приклади міжнародних практик щодо питань практичного вдосконалення та розвитку професійного навчання як одного із профільних напрямів підвищення рівня професійної компетентності таких держав, як Німеччина, Франція, Велика Британія, Литва, Нідерланди. Установлено, що в державах – членах Європейського Союзу найбільше впливають на організацію системи професійної підготовки державних службовців завдання, що стоять перед державною службою та системою професійної підготовки державних службовців у той чи інший період. Оскільки завдання в сучасних умовах постійних трансформацій змінюються досить часто, то змінюються і системи професійної підготовки державних службовців. Серед найважливіших із них варто назвати: необхідність відповідати сучасним викликам, як-от глобалізація, економіка знань, інноваційність тощо; намагання сприяти реформам і модернізації держави; спроби підвищити ефективність і зменшити витрати; пошук оптимальних шляхів адаптації до змін; посилення мотивації державних службовців; необхідність підвищити довіру до владних інституцій; сфор-

мувати нову корпоративну культуру тощо. Акцентується увага на тому, що організація системи державної служби за посадовою чи кар'єрною моделлю великою мірою зумовлює форму системи професійної підготовки публічних службовців. Кар'єрна система, що передбачає вступ на державну службу в молодому віці та перебування на ній протягом тривалого часу, приділяє більше уваги професійній підготовці публічних службовців, ніж посадова. Кар'єрна система спрямована на паралельний розвиток службовця із проходженням служби. Такий розвиток має бути професійним та на постійній основі. Важливим у цьому разі є нормативне закріплення порядку й особливостей реалізації професійного постійного навчання. Необхідність постійного підвищення кваліфікації, навчання, професійного розвитку спонукує до пошуку оптимальних форм навчання, зручних і доступних програм.

Робиться висновок, що нині інститут публічної служби в контексті професійного навчання державних службовців в Україні потребує вагомого вдосконалення. Професійна освіта державного службовця – це один із ключових чинників побудови системи адміністративних послуг на демократичних сервісних засадах, тому від рівня законодавчого закріплення правил її реалізації залежить загалом якість здійснення державної служби.
Ключові слова: публічне управління, державна служба, європейська інтеграція, професійна компетентність, професійне навчання.

The article considers the issues of improvement and development of professional competence through professional training, taking into account foreign experience, especially the experience of the European Union. Improving the professional competence of civil servants is primarily due to the need to take into account active and significant changes in various spheres of state life, including the active development of the civil service and the need to introduce a European culture of administration.

It is determined that the approaches to understanding and determining the professional competence of civil servants require significant qualitative changes in the structure and functioning of the system of advanced training, its legislative, regulatory, personnel, scientific and methodological, information, logistics. It is important to understand that one of the conditions for bringing the professional competence of civil servants in line with the growing needs of society and European integration requirements is the quality content of

УДК 35.08(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.17>

Корнута Л.М.

к. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
і фінансового права
Національний університет
«Одеська юридична академія»

the training process aimed at ensuring maximum compliance of professional training of certain categories of people.

Examples of international practices on the issues of practical improvement and development of vocational training are given, as one of the profile directions of increasing the level of professional competence of such states as Germany, France, Great Britain, Lithuania, Netherlands. It is established that in the EU Member States the greatest influence on the organization of the system of professional training of civil servants is exerted by the tasks facing the civil service and the system of professional training of civil servants in a given period. As the tasks in the constant conditions of constant transformations change quite often, the systems of professional training of civil servants also change. Among the most important of them are: the need to meet modern challenges, including globalization, knowledge economy, innovation, etc.; efforts to promote reforms and modernization of the state; attempts to increase efficiency and reduce costs; search for optimal ways to adapt to change; strengthening the motivation of civil servants; the need to increase trust in government institutions; to form a new corporate culture, etc.

It is emphasized that the organization of the civil service system according to the job or

career model largely determines the form of the system of professional training of public servants. The career system, which involves entering the civil service at a young age and staying in it for a long time, pays more attention to the training of civil servants than the job. The career system is aimed at the parallel development of the employee with the service. Such development should be professional and on an ongoing basis. Important in this case is the normative consolidation of the procedure and features of the implementation of professional continuing education. The need for continuous training, education, professional development encourages the search for optimal forms of education, convenient and affordable programs.

It is concluded that currently the institute of public service in the context of professional training of civil servants in Ukraine needs significant improvement. Professional education of a civil servant is one of the key factors in building a system of administrative services on a democratic basis, so the quality of civil service in general depends on the level of legislative enshrinement of the rules of its implementation.

Key words: *public administration, civil service, European integration, professional competence, professional training.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Удосконалення професійної компетентності державних службовців насамперед зумовлюється необхідністю врахування активних та суттєвих змін у різних сферах життєдіяльності держави, зокрема активного розвитку державної служби та необхідності запровадження європейської культури адміністрування. У свою чергу, такий стан речей зумовлює необхідність активного розвитку державної служби, удосконалення системи навчання державних службовців, особливо з питань європейських інтеграційних процесів, з метою забезпечення достойного рівня якості й ефективності її діяльності, що наближається до показників високорозвинених країн світу. Досягнення цієї мети вимагає суттєвих якісних змін у структурі та функціонуванні системи підвищення кваліфікації, її законодавчому, нормативно-правовому, кадровому, науково-методичному, інформаційному, матеріально-технічному забезпеченні. Важливим є розуміння, що однією з умов узгодження професійної компетентності державних службовців із дедалі більшими потребами суспільства та євроінтеграційними вимогами є якісне змістове наповнення процесу підвищення кваліфікації, спрямованого на забезпечення максимальної відповідності професійного навчання окремих категорій осіб потребам подальшого розвитку суспільства. Окрім того, ефективність та якість підвищення кваліфікації державних службовців залежать від організаційної підготовки та можливості здобуття службовцем нових знань і умінь, а також чіткого норма-

тивного закріплення вимог, порядку та строків такої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми визначення поняття, особливостей структури та системи професійної компетентності державних службовців були предметом вивчення багатьох вітчизняних та закордонних теоретиків і практиків. Зокрема, проблематику професійної компетентності державних службовців тією чи іншою мірою висвітлювали: Н. Алюшина, О. Андрійко, Л. Біла-Тіунова, А. Беніш, Ю. Битяк, О. Бутенко, К. Ващенко, В. Венедіктов, І. Голосніченко, С. Дубенко, М. Канавець, В. Колпаков, В. Купрій, С. Ківалов, В. Коваленко, Т. Коломоєць, М. Коновалова, Б. Лазарєв, В. Малиновський, П. Матеї, Н. Нижник, Ю. Старілов, Л. Стеколіні, С. Стеценко, В. Тимошук, О. Фрицький, М. Шульга й інші. Безумовно, вклад науковців у розвиток питань професійної компетентності є значним та вагомим, дослідження слугували теоретичним підґрунтям для подальших напрацювань. Водночас у наукових працях учених, а також юристів-практиків наводяться різні за змістом і характером проблемні аспекти питань професійної компетентності державних службовців. У багатьох публікаціях обґрунтовується доцільність звернення до закордонного досвіду в царині реформування й удосконалення професійної компетентності, адже в багатьох розвинених країнах інноваційні підходи до вдосконалення та покращення управлінських процесів щодо врегулювання питань професійної компетентності застосовуються давно та дали позитивні результати.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Досить часто в наукових публікаціях питання професійної компетентності розглядаються несистемно, епізодично, відсутній комплексний підхід щодо конкретних напрямів реформування та розвитку компетентності державних службовців в Україні і урахуванням закордонних практик. Професійна компетентність часто розглядається як складова частина правового статусу державного службовця та визначається як її елемент, відсутній детальний аналіз самого поняття компетентності та його структури. Окрім того, варто констатувати, що на процес становлення та розвитку поняття та видів професійної компетентності, шляхів її розвитку впливають ті умови й обмеження, що склалися в період всесвітньої пандемії, що спричинена COVID-19. Тому проблематика питань удосконалення та розвитку професійної компетентності державних службовців залишається актуальною та важливою.

Мета статті – вивчення закордонного досвіду практичної реалізації професійної компетентності державних службовців, а також визначення наявних проблемних аспектів удосконалення професійної компетентності в Україні.

Виклад основного матеріалу. У результаті вивчення спеціалізованої літератури варто зазначити, що система професійної підготовки публічних службовців може мати централізований, децентралізований або змішаний характер. У централізованій системі відповідальність за організацію професійного навчання публічних службовців може бути покладена на один або кілька органів, тобто вона передбачає існування в системі державної служби одного або більше органів, відповідальних за професійне навчання, підвищення кваліфікації, професійний розвиток кадрів державної служби. Особи, що мають забезпечувати таке навчання, також мають бути зацікавлені в організації такого освітнього процесу. У даному разі можна звернутися до міжнародної практики, зокрема, у Німеччині, Нідерландах є Міністерство внутрішніх справ; у Литві за питання професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідає Департамент державної служби Міністерства державного управління і адміністративної реформи. У Великій Британії загальна відповідальність за організацію професійного навчання покладена на Комісію з державної служби, тоді як Рада з питань навчання та розвитку спроможності державної служби відповідає за зміст навчання, його оновлення, відповідність сучасним потре-

бам. За централізованої системи аналіз навчальних потреб здійснюється централізовано; стратегія професійного навчання, програми навчання розробляються централізовано; вищезазначений орган може обирати навчальні заклади, які будуть викладати різні курси і програми професійного навчання та фінансувати їх.

Децентралізований характер організації зводиться до того, що основним суб'єктом забезпечення професійного розвитку є безпосередній керівник, такий суб'єкт має забезпечувати, організовувати та контролювати процес профільної підготовки. У змішаній формі зацікавленість в удосконаленні професійної компетентності мають як суб'єкт публічної влади, так і сам службовець. Результат також потрібен обом, зокрема, сам державний орган отримує висококваліфікованого працівника, а службовець, власне, нові навички, практики та знання.

Без перебільшення можна стверджувати, що в державах – членах Європейського Союзу (далі – ЄС) найбільший вплив на організацію системи професійної підготовки державних службовців справляють завдання, що стоять перед державною службою та системою професійної підготовки державних службовців у той чи інший період. Оскільки завдання в сучасних умовах постійних трансформацій змінюються досить часто, то змінюються і системи професійної підготовки державних службовців. Серед найважливіших із них варто назвати: 1) необхідність відповідати сучасним викликам. Глобалізація, економіка знань, намагання утвердитися на світовій арені як світовому лідеру та конкуренція за вплив на різних континентах вимагають від урядів держав-членів та їхніх державних служб працювати ефективно, продуктивно, інноваційно; 2) намагання сприяти реформам і модернізації держави. Якщо уряди держав-членів є ініціаторами суспільних, державно-управлінських, економічних та інших реформ, то державні служби є їх виконавцями. Державні службовці потребують підтримки і відповідної підготовки, щоб гідно відповідати викликам і виконувати покладені на них завдання; 3) спроби підвищити ефективність і зменшити витрати. Ці завдання стоять на порядку денному державних служб протягом останніх 20–30-ти років та позначаються на системі підготовки публічних службовців. Так, у Литві деякий час у зв'язку з фінансовою кризою діяла «каскадна» система підготовки: на курси, семінари запрошували одного представника від організації, який потім повинен був поширити знання серед інших; 4) пошук оптимальних шляхів адаптації

до змін. Як старі, так і нові держави-члени відчувають на собі тиск реформ і змін (демократизація, де бюрократизація, децентралізація, новий публічний менеджмент, відповідальний уряд тощо). Останнім часом глобальні кризи – економічна, фінансова, демографічна, а також кліматичні зміни, міжнародний тероризм тощо – створюють додаткове навантаження на державних службовців. Щоб допомогти їм легше і швидше адаптуватися до змін, більшість держав-членів уводять до програм навчання курс «управління змінами»; 5) бажання посилити мотивацію державних службовців. Якісне навчання, що сприяє професійному розвитку, є додатковим стимулом, що приваблює людей на державну службу. Крім того, через навчальні програми можна змінювати ставлення державних службовців до виконання своїх обов'язків, розвинути в них ініціативність та інноваційність; 6) необхідність підвищити довіру до владних інституцій. Таке завдання стоїть перед більшістю державних служб досить тривалий час. Через тренінги, навчальні курси можна навчити державних службовців краще представляти державу у відносинах із громадянами, більш сумлінно відповідати на їхні запити, дотримуватися кодексу належної адміністративної поведінки, етичного кодексу державного службовця; 7) наміри змінити, сформувати нову корпоративну культуру. Нині для багатьох держав – членів ЄС актуальне завдання сформувати єдиний корпус державної служби з єдиною корпоративною культурою, розвинути в державних службовців відчуття належності до державної служби Франції, Великої Британії, Нідерландів замість ідентифікації себе з окремим міністерством чи відомством. Також важливе донесення до широкого загалу державних службовців нових, інколи змінених принципів і цінностей державної служби (наприклад: відповідність принципам європейського врядування, служіння, партнерство, лідерство); 8) потреба гідно представляти країну в ЄС, на міжнародній арені. Таке завдання є більш актуальним для нових держав-членів. У дослідженнях останніх років висловлювалося побоювання, що необхідність навчити публічних службовців співпраці з ЄС, особливо взяти на себе обов'язки головування, може витіснити на задній план решту завдань професійної підготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців (наприклад, саме так експерти оцінювали ситуацію в Чехії, коли на період підготовки до головування були згорнуті всі програми професійного навчання, крім тих, що стосувалися підготовки до головування). Визначені елементи й умови підтверджують високий рівень

самої службової діяльності та високі вимоги до професійності службовців.

Також варто звернути увагу на те, що організація системи державної служби за посадовою чи кар'єрною моделлю великою мірою зумовлює форму системи професійної підготовки публічних службовців. Кар'єрна система, що передбачає вступ на державну службу в молодому віці та перебування на ній протягом тривалого часу, приділяє більше уваги професійній підготовці публічних службовців, ніж посадова. Кар'єрна система направлена на паралельний розвиток службовця із проходженням служби. Такий розвиток має бути професійним та на постійній основі. Посадова система ж не передбачає контракту зі службовцем на все життя, вони можуть приходити на державну службу для зайняття конкретної посади, а потім іти зі служби. За такої системи на відкриту вакансію відбирається особа з необхідною кваліфікацією та компетенціями. Тому в разі посадової системи організації державної служби можна менше уваги приділяти професійному навчання державних службовців, що, однак, не значить, що не потрібно приділяти постійну увагу професійному розвитку працівників.

Серед інших чинників, що «впливають на характер системи професійної підготовки державних службовців кожної окремої країни, можна назвати позицію від міжнародних організацій, діяльність яких направлена на вдосконалення та розвиток публічного управління світового рівня. Найбільшим таким донором є Європейська комісія, яка розробляє програми сприяння саме для того, щоб стимулювати держави-члени, окремі професійні або суспільні групи до певних дій (наприклад, формування інноваційної культури, навичок міжкультурного спілкування тощо)» [3].

В організації програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців важливе місце належить нормативно-правовому забезпеченню. В Україні питання професійної підготовки нормативно закріплені в Законі України «Про державну службу» [1] та підзаконних актах Президента та Кабінету Міністрів України. У даному разі можна навести міжнародні практики. Зокрема, професійне навчання державних службовців зазвичай регулюється первинним законодавством про державну службу, наприклад: Законом «Про державну службу» у Болгарії, Данії; Кодексом з організації державної служби у Греції. У Польщі необхідність підвищення кваліфікації державних службовців закріплена в Конституції. Оскільки в Чехії немає єдиного Закону про державну службу, то право державних служ-

бовців на підвищення кваліфікації зафіксовано у двох постановах: одна стосується організації державної служби в центральних органах влади та підготовки державних службовців для них, друга визначає порядок проходження державної служби і підвищення кваліфікації в системі регіональних і місцевих органів влади. У Франції, крім Закону «Про державну службу», також умови професійного навчання державних службовців прописуються в щорічному колективному договорі.

У більшості держав-членів у національному законодавстві наголошується на обов'язковому характері професійного навчання публічних службовців. Час від часу постає питання, як тлумачити обов'язковість професійного навчання публічних службовців: як їхнє право чи обов'язок? З одного боку, право на безоплатне підвищення кваліфікації є привілеєм публічних службовців, додатковою мотивацією для вступу на державну службу. Із другого боку, для зайняття деяких посад у більшості держав-членів чи всіх посад в окремих державах (наприклад, в Естонії, Польщі) професійне навчання державного службовця є обов'язковим. У Німеччині обов'язкове щорічне навчання для податківців; державні службовці, щойно зараховані на державну службу, повинні обов'язково пройти навчання протягом 6–8 тижнів; у Португалії для зайняття посад вищого і середнього рівнів обов'язковим є проходження навчання в Національному інституті державного управління [4]. Важливо звернути увагу на те, що зазвичай організація таких навчань щодо професійного розвитку службовців забезпечується й оплачується самою державою.

Також варто зазначити, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється за компетентнісним підходом. Навчальні програми (модулі) спрямовані на розвиток якостей професійних публічних службовців (специфічних, яких безпосередньо потребує та чи інша посада, та загальних: комунікативних, інтерактивних, лідерських тощо). На етапі планування навчання публічний службовець, його керівник та/або працівник установи або підрозділу, відповідальний за підвищення кваліфікації, разом визначають компетентності, яких бракує державному службовцю, і обирають курси, які дадуть змогу розвинути необхідні навички та вміння. Відповідно установи, які пропонують курси і здійснюють навчання, також складають свої навчальні програми з огляду на компетентності, які пропонується розвивати. Публічні служби більшості держав-членів мають у своєму складі корпус вищих публічних службовців, що зумовлює

необхідність розроблення для них спеціальних навчальних програм. Більшість таких програм спрямовані на розвиток лідерських компетентностей, виховання лідерів. Крім того, тематика програм підготовки для вищих державних службовців включає питання: етики та запобігання корупції; прозорості публічного адміністрування; співпраці з політиками; інноваційних підходів до вироблення та впровадження державної політики; європейського менеджменту та врядування; якості, модернізації й інновацій на державній службі; медіатренінгів, роботи із засобами масової інформації; рівних можливостей, задоволення від роботи; права ЄС, правил та регулювання; європейських компетентностей, європеїзації й інтернаціоналізації; підготовки до головування в ЄС; вивчення мов тощо.

Окрім зазначеного вище, варто акцентувати увагу, що останнім часом усе більшим стає розуміння безперервності змін та необхідності реагувати на них, відбувається поступове інтегрування програм професійного навчання державних службовців у національні системи безперервного навчання. Така концепція поширилася й на державну службу. Службовець, його керівник, а також установа, де працює особа, зацікавлені в постійному підвищенні кваліфікації або коштом бюджету установи, або за програмою ЄС, або власним коштом службовця. За такого підходу поєднуються професійні програми, організовані установою, та неформальне навчання.

Необхідність постійного підвищення кваліфікації, навчання, професійного розвитку спонукує до пошуку оптимальних форм навчання, зручних і доступних програм. Сьогодні все більшої популярності набуває змішане навчання (*blended learning*) як поєднання очного та заочного навчання з використанням ІТ-технологій, значним компонентом самостійної роботи слухача [5; 6].

Отже, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців є складовою частиною системи державної служби, яка, у свою чергу, є складовою частиною системи підвищення рівня професійної компетентності. Відповідно її аналіз, а також визначення напрямів модернізації і реформування не повинні розглядатися окремо від перетворень і реформ у системах державної служби і системі публічного управління. Система професійного навчання публічних службовців постійно перебуває у стані змін, що зумовлено багатьма чинниками. Держави – члени ЄС демонструють значне розмаїття в організації систем підготовки і підвищення кваліфікації публічних

службовців, жодна з яких не є досконалою, і, відповідно, будь-коли може вдосконалюватися та змінюватися [2].

Під час планування та здійснення реформ найбільша увага приділяється людському чиннику, який є каталізатором змін. Навчальні програми передбачають активну участь публічних службовців, яким відводиться роль суб'єктів реформування. Програми, курси підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців оновлюються відповідно до вимог часу.

Висновки. Отже, на основі вищезазначеного можна зробити висновки, що нині інститут публічної служби в контексті професійного навчання державних службовців в Україні потребує вагомого вдосконалення. Професійна освіта державного службовця – це один із ключових чинників побудови системи адміністративних послуг на демократичних сервісних засадах, тому від рівня законодавчого закріплення правил її реалізації залежить загалом якість здійснення державної служби.

Отже, необхідне реформування державного апарату країни, у розумінні нової професійності публічної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних і ухваленні адміністративних рішень, незалежності професійної позиції публічного службовця від впливу політичного чи приватного інтересів. Реалізація цих процесів можлива лише в разі формування корпусу різносторонньо освічених державних службовців. Предметом реформування питань професійної компетентності державних службовців повинен виступати сучасний механізм формування підходу до професійного навчання кадрів державної служби в Україні. Серед головних складових частин наукового дослідження та подальшого реформування потрібно зазначити такі питання: 1) визначити основні завдання, що ставляться перед державним службовцем у частині здобуття професійної освіти; 2) забезпечити державну службу чітким та сучасним нормативно-правовим підґрунтям, що буде визначати поняття, види, форми та порядок реалізації професійного навчання; 3) передбачити та забезпечити державним фінансуванням окремі механізми професійного навчання для державних

службовців, використати міжнародний досвід щодо даного питання; 4) забезпечити для державних службовців функціонування професійних вищих навчальних закладів, організацій, які будуть надавати спеціальні освітні послуги; 5) забезпечити актуальними й інноваційними програмами підготовки державних службовців відповідні навчальні заклади, контролювати їхню відповідність устанавленому рівню професійного навчання. Професійне навчання, його види та форми посідають центральне місце у службовій кар'єрі державних службовців, особливо під час гострих соціально-політичних процесів української держави. Результати цього дослідження сприятимуть створенню на засадах Європейського адміністративного простору професійної, ефективної та неупередженої публічної служби, що забезпечуватиме результативну й ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
2. Бородін Є., Калашник Н. Роль самоосвіти у підвищенні рівня професійного розвитку державних службовців : європейський досвід. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12beised.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12beised.pdf) (дата звернення: 05.01.2021).
3. Организация центральных государственных административных органов : принципы и инструменты : доклад SIGMA № 43. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Galina_Rus_SP43_180607.pdf (дата звернення: 05.01.2021).
4. Сіліна Ю. Питання підготовки державних службовців в сучасних умовах. URL: <http://intkonf.org/silina-yus-pitannya-aktualnosti-pidgotovki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-v-suchasnih-umovah/> (дата звернення: 05.01.2021).
5. Хачатурян Х. Європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні. URL: <http://vmv.kyumu.edu.ua/v/09/01.htm> (дата звернення: 05.01.2021).
6. Benish Avishai, Mattei Paola. Accountability and hybridity in welfare governance. *Public administration*. 27 November 2019. Vol. 98. Issue 2. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12640> (дата звернення: 05.01.2021).

СЕКЦІЯ 4

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА:
ДОСВІД АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ ІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ РИНКІВ ОЗБРОЄННЯSHAPING AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD
OF MILITARY AND TECHNICAL COOPERATION: THE EXPERIENCE
OF THINK TANKS FOR THE STUDY OF WEAPONS MARKETS

У статті проаналізовано міжнародний досвід дослідження світового і регіональних ринків озброєння та військової техніки. Головна увага приділена методичним підходам найвпливовіших аналітичних центрів Сполучених Штатів Америки, Європи та Російської Федерації. Автором узагальнено методику досліджень, яка застосовується в таких центрах, як Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Дослідницька служба Конгресу Сполучених Штатів Америки, Міжнародний інститут стратегічних досліджень, Бюро контролю над озброєнням, верифікації та відповідності Держдепартаменту Сполучених Штатів Америки, Центр аналізу світової торгівлі озброєнням.

Під час вивчення діяльності центрів встановлено, що оцінка стану та перспектив розвитку ринків озброєння та військової техніки здійснюється за широким переліком показників озброєння, військової техніки та військових послуг. Для отримання об'єктивної та максимально повної характеристики експортно-імпорتنних операцій у світі аналітичні центри використовують доступні відомості щодо значної кількості країн.

Водночас методика досліджень ринків озброєння та військової техніки різних аналітичних центрів характеризується значною індивідуальністю, яка визначається призначенням і основними завданнями аналітичних центрів. Основною особливістю методики досліджень Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру вважається застосування вартісного тренд-індикатора для визначення вартості озброєння та військової техніки одного типу для всіх країн-виробників. Експерти Дослідницької служби Конгресу Сполучених Штатів Америки обмежені дослідженням передач озброєння та військової техніки розвинутими державами до країн, що розвиваються. Стосовно досліджень американського експорту озброєння та військової техніки, Служба приділяє увагу тільки реалізації програми Іюземтін військової техніки. Міжнародним інститутом стратегічних досліджень у Лондоні здійснюється аналіз широкого спектра конкретних показників стосовно операцій із передачі озброєння та військової техніки на тлі подій у сфері безпеки, розвитку силових структур. Бюро контролю над озброєнням, верифікації та відповідності Державного департаменту Сполучених Штатів Америки використовує для аналізу відомості зі значної кількості відкритих

джерел, які охоплюють практично всі відомі експортно-імпорتنні операції з озброєння та військової техніки. До уваги беруться також дані щодо операцій між країнами однакових груп, що приводить до оцінювання «валових» показників та виявлення загальних тенденцій. У російському Центрі аналізу світової торгівлі озброєнням застосовується схожа до Бюро Держдепу Сполучених Штатів Америки методика дослідження ринків озброєння. Водночас експерти Центру аналізу світової торгівлі озброєнням розподіляють регіональні ринки озброєння та військової техніки відповідно до російських геополітичних пріоритетів, а для унеможливлення неоднозначності у статистичних даних щодо експортно-імпорتنних операцій показники прив'язуються до конкретних країн.

Підготовлені аналітичними центрами на основі відкритої інформації оцінки ситуації на ринках озброєння та військової техніки не містять повної і достовірної інформації та можуть бути корисними тільки для визначення динаміки зміни масштабів передачі озброєння у світі.

Ключові слова: ринок озброєння та військової техніки, державна політика, аналітичний центр, методика, експортно-імпорتنні операції.

The article analyzes the international experience of world and regional markets of armaments and military equipment research. In particular, the main attention is paid to the methodological approaches of the most influential think tanks in the United States, Europe and Russia. The author summarizes the research methodology used in the Stockholm International Peace Research Institute, the Research Service of the US Congress, the International Institute for Strategic Studies, the Bureau of Arms Control, Verification and Compliance of the US Department of State, and the Center for World Arms Trade Analysis.

During the study of the centers' activity, it was found out that the assessment of the current situation and future of the armaments markets is carried out on wide range of indicators of armaments, military equipment and military services. At the same time, in order to obtain an objective and most complete description of export-import operations in the world, think tanks use available information on a significant number of countries. At the same time, the methodology of armaments' markets research of various analytical centers is characterized by considerable individ-

УДК 303.6.303.82.339.92.351
DOI <https://doi.org/10.32843/2021.21.18>

Бажора О.О.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Міжрегіональна академія управління персоналом

uality which is defined by purpose and the main tasks of analytical centers. The main feature of the research methodology of the Stockholm International Peace Research Institute is the use of a trend-indicator value to determine the cost of weapons of one type for all producing countries. Experts from the Research Service of the US Congress are limited to studying the weapons' transfer by developed countries to developing countries. With regard to research on US arms exports, the Service focuses only on the implementation of the Foreign Military Sales Program. The International Institute for Strategic Studies in London analyzes a wide range of specific indicators for weapons transfer operations in the context of security situation and the development of security forces. The Bureau of Arms Control, Verification and Compliance of US Department of State uses information from a significant number of open sources to cover almost all known arms export and import transactions. Data on trans-

actions between countries of the same groups are also taken into account, which leads to the assessment of "gross" indicators and the identification of general trends. The Russian Center for the Analysis of World Arms Trade (CAWAT) uses a methodology similar to the US Department of State's Bureau. At the same time, CASTO experts distribute regional arms markets according to Russian geopolitical priorities, and to avoid ambiguity in statistics on export-import operations, the indicators are tied to specific countries. The assessments of the situation on the armament's markets prepared by the analytical centers on the basis of open information do not contain complete and reliable information and can be useful only for determining the dynamics of changes in the scale of arms transfers in the world.

Key words: arms and military equipment market, state policy, think tanks, method, export-import operations.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Ухвалення рішень щодо формування державної політики у сфері військово-технічного співробітництва (далі – ВТС) нині відбувається в умовах посилення напруженості в міжнародних відносинах та збільшення кількості локальних війн і збройних конфліктів. Зокрема, зазначені особливості обстановки у світі спричинили підвищення загальної динаміки ВТС між державами, що знайшло прояв у посиленні інтенсивності проведення експортно-імпортних операцій і збільшенні обсягів продажу озброєння та військової техніки (далі – ОВТ) у світі.

Ускладнення воєнно-політичної обстановки майже в усіх регіонах світу та постійні зміни ситуації на ринку озброєння актуалізували необхідність регулярного уточнення державної політики у сфері ВТС. Завдання щодо ефективного визначення та своєчасного внесення коректив до політики ВТС, насамперед стосовно реальних та потенційних партнерів і номенклатури товарів, натеper може бути вирішене за умови об'єктивного оцінювання поточного стану та перспектив розвитку ринку озброєння загалом, а також ситуації на регіональних ринках.

У цьому аспекті міжнародна практика дослідження світового та регіональних ринків ОВТ може бути корисною для вироблення національних підходів до оцінки ситуації у сфері передачі озброєнь, які базуються на власній методиці та перевірених інформації. Використання об'єктивної та достовірної оцінки динаміки змін на ринках озброєнь, яка розроблена національними аналітичними центрами відповідно до вимог державних замовників, дозволить збільшити вірогідність ухвалення правильних рішень у сфері співробітництва з іноземними державами. Отже,

прагматичний підхід до розвитку військово-технічного співробітництва створить підґрунтя для реалізації ефективної зовнішньої політики та захисту національних інтересів в умовах ускладнення міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методики аналізу світового та регіональних ринків ОВТ належить до вузькоспеціалізованої сфери наукової діяльності. З означеної причини проблема вивчення підходів провідних дослідницьких центрів до аналізу ситуації щодо продажу зброї та визначення перспектив розвитку ринків озброєння залишається поза увагою широкої наукової спільноти. Дослідженню методики оцінки ситуації на ринках ОВТ присвячені праці Самюеля Перло-Фрімана, а також питання розкривається безпосередньо міжнародними аналітичними центрами в розділах, що присвячені особливостям їхньої роботи.

Кількість робіт щодо узагальнення досвіду діяльності аналітичних центрів за напрямом дослідження ринків ОВТ та здійснення порівняльного аналізу найбільш поширених підходів до методики статистичного аналізу торгівлі озброєнням натеper украї обмежена.

Мета статті – здійснити узагальнення методичних підходів провідних аналітичних центрів до вирішення проблеми дослідження ситуації на світовому та регіональних ринках ОВТ. За результатами дослідження мають бут визначені основні сильні сторони та недоліки методів вивчення ситуації щодо передачі озброєння.

Виклад основного матеріалу. Практика дослідження експорту й імпорту озброєння в інтересах ухвалення рішень щодо формування та реалізації державної політики у сфері ВТС активно застосовується у країнах із розвинутою воєнною промисловістю, підприємства якої

мають різні форми власності. Натепер створені та функціонують міжнародні й національні центри стратегічних досліджень, проблем безпеки та миру, контролю над озброєнням тощо. У рамках своєї діяльності згадані центри також приділяють особливу увагу вивченню ринків ОБТ у контексті реалізації національних інтересів держав, контролю безпекової обстановки, а також виявлення порушень санкційних режимів. Крім того, до результатів роботи таких дослідних центрів звертаються інші країни, які зацікавлені в ефективному озброєнні національних збройних сил. Найбільш авторитетні та впливові дослідницькі центри, що спеціалізуються на дослідженні торгівлі озброєнням, наведені в таблиці 1.

Основні завдання, для вирішення яких створювалися дослідницькі центри, значно вплинули на методику дослідження експортно-імпортних операцій з озброєнням та військовою технікою.

Під час розгляду методики досліджень **Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру** (Stockholm international peace research institute (далі – SIPRI)) варто зазначити мету його створення. Інститут був заснований для виявлення умов зміцнення миру між державами та пошуку можливих рішень міжнародних конфліктів. У рамках цієї діяльності Інститут докладає значних зусиль до вивчення проблем роззброєння та контролю над озброєннями. Для державного керівництва на основі інформації з відкритих джерел експерти інституту розроблюють аналітичні матеріали та рекомендації, які стосуються:

обмеження, скорочення та контролю над озброєннями; виробництва і транспортування ОБТ; військових витрат. Доповідь SIPRI містить аналітичні матеріали стосовно передачі озброєння та військової техніки, що охоплюють п'ятирічний термін. Таким способом вирішується завдання щодо виявлення тенденцій у світовій торгівлі ОБТ.

Спеціалісти Інституту здійснюють моніторинг міжнародної торгівлі ОБТ, визначають рейтинг експортерів та імпортерів, а також оцінюють масштаби продажу озброєння у світі за допомогою використання універсальних умов. Під постачанням ОБТ розуміється: продаж, ліцензії на виготовлення, допомога, безоплатна передача озброєнь, кредити та договори оренди. Поставка повинна мати військове призначення: отримувачами можуть бути тільки збройні сили, воєнізовані формування, розвідувальні служби іншої країни, недержавні збройні угруповання, міжнародні організації.

Також оцінка здійснюється стосовно «основних озброєнь», до яких належать: більшість літальних апаратів (зокрема, безпілотні); більшість броньованих машин; артилерія калібру від 100 мм; радіоелектронні засоби виявлення; зенітні ракетні системи та зенітні гармати великого калібру; керовані ракети, торпеди, бомби і снаряди; більшість кораблів; двигуни для військової авіації й інших великих літаків, бойових кораблів, великих допоміжних суден і бронетехніки; більшість оснащених гарматами чи ракетами башт для бронетехніки; розвідувальні супутники; системи доза-

Таблиця 1

Перелік провідних аналітичних центрів

№ з/п	Назва	Країна	Інтернет-сторінка
1.	Стокгольмській міжнародний інститут дослідження миру	Швеція	http://www.sipri.org
2.	Дослідницька служба Конгресу США	США	https://crsreports.congress.gov
3.	Міжнародний інститут стратегічних досліджень	Великобританія	http://www.iiss.org
4.	Бюро контролю над озброєнням, верифікації та відповідності	США	https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-arms-control-and-international-security-affairs/bureau-of-arms-control-verification-and-compliance
8.	Центр аналізу світової торгівлі озброєнням	Російська Федерація	http://www.armstrade.org

правки в повітрі; корабельна артилерія, ракетні пускові установки та протичовнове озброєння.

Передача озброєння у світі оцінюється за допомогою розробленої в інституті унікальної системи, що використовує просту одиницю вимірювання – вартісний тренд-індикатор (далі – ВТІ) (trend-indicator value, TIV). Обчислення ВТІ базуються на відомій ціні типових зразків озброєнь і характеризують передачу військових потенціалів – але не фінансову вартість поставлених озброєнь [1].

Зазначений підхід передбачає оцінку передачі військових потенціалів за принципом прямої аналогії під час порівняння видів ОВТ, який не враховує справжню вартість продукції різних виробників. Для вживаного озброєння експерти інституту використовують для оцінки еквівалент на рівні 40% від вартості нових зразків, а для техніки, яка була відремонтована або модернізована, – 66%.

Підхід спеціалістів інституту до оцінки міжнародної передачі ОВТ має значну кількість обмежень та припущень, які застосовані до вивчення міжнародної передачі ОВТ, зокрема й до конкретних пар держав. Зазначений підхід не надає можливості оцінити ситуацію на регіональних ринках ОВТ та встановити реальну вартість контрактів із поставки військової продукції. Фактично, методика інституту дозволяє визначити глобальні тенденції в міжнародній торгівлі ОВТ, відстежити зміни в потоках та географічне розподілення продукції. Проте практика SIPRI може втрачати актуальність у разі необхідності виявлення особливостей розвитку регіональних ринків військової продукції і товарів подвійного використання, зокрема обсягу та номенклатури ОВТ, яка становить реальну потребу для споживачів.

Питання міжнародних передач озброєння вивчаються **Дослідницькою службою Конгресу США** (Congressional Research Service) (далі – CRS) у рамках розроблення проблематики міжнародних відносин, оборони й економіки. Дослідницька діяльність CRS у зазначеній сфері здійснюється з метою забезпечення військово-політичного керівництва США об'єктивними оцінками щодо особливостей розвитку світового ринку озброєння. Аналітичні доповіді CRS містять оцінки поточного стану відносин між експортерами й імпортерами ОВТ. Для виконання поставлених завдань спеціалісти CRS використовують значний масив даних із різних сфер функціонування держави. Зокрема, аналізу піддаються національна політика безпеки, воєнна доктрина, динаміка конфліктів, розвідувальна діяльність, системи закупівлі ОВТ, кількість та якість систем озброєння у складі збройних сил, оперативна діяль-

ність збройних сил, гуманітарні питання діяльності силових структур, кіберзахист та вплив новітніх технологій на стан безпеки, військова інфраструктура тощо [2].

За прикладом аналізу доповідей «Передача звичайного озброєння країнам, що розвиваються», які до 2016 р. видавалися щороку, а також більш нових документів із цієї проблематики можна визначити основні підходи фахівців CRS до вивчення ринку озброєння. Для отримання об'єктивної оцінки в інтересах ухвалення рішень американським військово-політичним керівництвом систематизації піддається значний масив даних стосовно постачання озброєння та військової техніки. Зокрема, у доповіді «Передача звичайного озброєння країнам, що розвиваються» наводилася інформація про вартість різних видів ОВТ та договорів / контрактів щодо їх постачання, у яких були враховані безпосередньо озброєння, комплектуючі, допоміжні системи, військові послуги, будівництво військових об'єктів, програми фінансової допомоги, військової освіти та підготовки особового складу.

Водночас підготовка аналітичних оцінок здійснювалася за правилами, які робили їх найбільш придатними для використання американським керівництвом під час вироблення управлінських рішень. Так, у доповіді акцент зроблений на висвітленні даних стосовно передачі розвинутих державами озброєння та військової техніки до країн, що розвиваються. На період видання доповіді до країн, що розвиваються, були віднесені всі країни світу, за винятком США, Російської Федерації, Європейського Союзу, Канади, Японії, Австралії та Нової Зеландії. У рамках дослідження запроваджувалось розподілення країн світу, які беруть участь у передачі ОВТ, за такими регіонами, як: Азія, Близький Схід, Латинська Америка й Африка.

Ще одним обмеженням у роботі фахівців CRS є дослідження передачі ОВТ, яка здійснюється в рамках міжурядової програми Іноземних військових продажів (Foreign Military Sales / FMS), та виключення з поля зору продажів американськими експортерами озброєння іноземним споживачам в рамках програми Прямих комерційних продажів (Direct Commercial Sales / DCS) [3].

За наведених обмежень результати досліджень спеціалістів CRS містять значно занижені відомості щодо масштабу поставок, насамперед із боку США, та загальних витрат тих чи інших держав на придбання ОВТ. Крім того, зазначені дані не можуть бути використані для об'єктивної характеристики регіональних ринків озброєння та військово-

вої техніки. Інакше кажучи, дослідження CRS мають цільове призначення та конкретного споживача, а саме воєнно-політичне керівництво США.

Під час створення **Міжнародного інституту стратегічних досліджень у Лондоні** (International Institute for Strategic Studies) (далі – IISS) основними завданнями його діяльності були визначені сприяння ядерному стримуванню та контроль над озброєннями. Складність поставлених завдань привела із часом до розширення сфери дослідницької діяльності, натепер завдання IISS передбачають встановлення фактів, розроблення аналітичних оцінок та вплив на перебіг подій щодо таких проблем, як збройні конфлікти, державне управління та законодавство [4].

Методи роботи IISS передбачають підтримання робочих зв'язків із діючими і колишніми членами керівництва США та європейських держав, науковцями й експертами, а також використання регіональних представництв для збору інформації. В оцінках і аналітичних доповідях IISS використовується інформація, яка узагальнюється за значним переліком категорій за різними країнами та регіонами. Зокрема, за прикладом видання “Military balance”, практика досліджень IISS включає вивчення й узагальнення великої кількості категорій озброєння та військової техніки, до яких входять, серед іншого, компоненти ОВТ, боєприпаси, допоміжні системи, спорядження, технології і товари подвійного призначення. Також вивченню піддаються контракти на постачання озброєння та військових послуг, обслуговування ОВТ, будівництво виробничих потужностей, підготовку особового складу тощо. Варто відзначити високий рівень об'єктивності оцінок IISS стосовно операцій із передачі ОВТ, яка забезпечується конкретними показниками щодо часових рамок, типів та кількості одиниць техніки, фінансових витрат тощо. Також наводиться аналіз основних тенденцій розвитку безпекової ситуації в регіоні, стану оборонної промисловості, розвитку збройних сил, масштабів оборонних витрат, напрямів реформування силових структур та загального військового потенціалу країн, що досліджуються. Зазначений підхід дозволяє не лише деяким чином здійснити оцінку поточного стану, а і спрогнозувати потреби країн щодо ОВТ [5].

Бюро контролю над озброєнням, верифікації та відповідності (Bureau of Arms Control, Verification and Compliance) Державного департаменту США здійснює оцінку ситуації щодо передачі озброєння та військової техніки в рамках діяльності із запо-

бігання конфліктам і зміцнення стратегічної стабільності. Бюро виступає одним з органів, який залучається до участі у виробленні рішень керівництва США стосовно розв'язування стратегічних проблем у сфері безпеки, розвитку відносин із державами-партнерами, підтримання міжурядового співробітництва в галузі озброєнь тощо. Також Бюро долучається до заходів зі співробітництва США з державами-союзниками щодо виявлення загроз, які спричинені розвитком технологій створення зброї масового ураження, космічних і цифрових технологій, а також неконтрольованою передачею звичайного озброєння [6].

У рамках діяльності Бюро щороку видається доповідь «Світові військові витрати та передачі зброї» (“World Military Expenditures and Arms Transfers” / WMEAT), яка призначена для представлення об'єктивної інформації щодо переміщень ОВТ державному керівництву, а також міжнародному співтовариству. У доповіді узагальнюються відомості щодо військових витрат, передачі ОВТ, стану збройних сил, окремих економічних показників та відповідних індикаторів співвідношення економічного розвитку і військового потенціалу [7].

Спеціалісти Бюро досліджують світові переміщення ОВТ на основі методики, яка має на меті формування об'єктивних оцінок за результатами аналізу значної кількості показників. Так, аналізу піддаються експортно-імпорتنі операції з ОВТ та військовими послугами (на основі грантів, кредитів, бартеру, готівкового розрахунку), які включають бойові системи та військову техніку, запасні частини, боєприпаси, допоміжне обладнання тощо. У рамках дослідження здійснюється аналіз різних типів озброєння, які включають тактичні керовані ракети та ракети більших класів, авіаційні засоби, морські кораблі, бойові броньовані/неброньовані машини, засоби зв'язку та РЕБ, артилерійські системи, стрілецьке озброєння, боєприпаси тощо, а також товари подвійного призначення (якщо військово призначення визначене першим).

Безумовно, об'єктивність і точність аналітичних оцінок значною мірою визначаються інформативністю джерел, які використовуються для збору даних стосовно передач ОВТ за країнами. Одним з основних джерел відомостей для доповіді Бюро є Реєстр звичайних озброєнь ООН (UNROCA), до якого країни світу добровільно вносять дані стосовно передач ОВТ.

Під час аналізу передачі ОВТ, у яких беруть участь США, у доповіді Бюро беруться до уваги фактично всі види експортно-імпорتنих операцій, зокрема за програмами

Держдепартаменту США (Пряних комерційних продажів) та МО США (Закордонні військові продажі, Закордонні військові інженерні продажі, Передачі надлишкових військових товарів, Програма військової допомоги тощо), а також імпорт військових товарів (під егідою Міністерства торгівлі США). Варто зазначити, що такий підхід включає передачу ОВТ закордонним контингентам США, які становлять значну частину таких операцій, що призводить до викривлення реальних масштабів операцій у бік їхнього збільшення.

Крім того, аналітиками Бюро використовуються матеріали інформаційної компанії Janes, спеціалізоване видання Military Balance; відомості оборонних агентств: Агентства з оборонного співробітництва та безпеки МО США (DSCA), Оборонного інформаційного порталу Європейського оборонного агентства (Defence Data Portal of the European Defence Agency) тощо; відомості, якими країни обмінюються в рамках «Віденського документа» ОБСЄ. Значна увага приділяється офіційній інформації державних органів (урядів, міністерств оборони, фінансів), Міжнародного валютного фонду та національних статистичних агентств різних держав, а також повідомленням друкованих і електронних засобів масової інформації, інформаційних агентств, оборонних компаній.

Для забезпечення об'єктивності досліджень передачі озброєння та військової техніки за регіонами спеціалістами Бюро здійснюється аналіз стосовно майже всіх країн світу. Виняток становлять країни, питома вага яких в експортно-імпортних операціях незначна та не впливає кардинально на загальну ситуацію в регіоні їх розташування. У доповіді, яка була видана у 2019 р., наводиться статистика щодо 170 країн світу, населення яких становить 99,7% від загальної чисельності світу, а обсяг валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) – більше 99% від світового ВВП [8].

З погляду визначення просторових кордонів і аналізу функціонування регіональних ринків ОВТ інтерес становить розподілення спеціалістами Бюро країн світу на географічні, політичні й економічні групи, яке використовується для здійснення багатобічного статистичного аналізу переміщень озброєнь.

За географічним критерієм країни світу віднесені до: Північної, Центральної (зокрема, Карибського басейну) та Південної Америки; Європи, окремо країни – члени та не члени Європейського Союзу; Східної, Південної, Центральної Азії та Близького Сходу; Північної та «Чорної» Африки; Океанії. Розподілення країн світу за політичним критерієм має на

меті їх групування за розвитком демократії та дотриманням законності на основі оцінок, що зроблені недержавними організаціями. П'ять груп країн сформовані за результатами оцінювання показників стосовно свободи реалізації «політичних прав» та «підзвітності» суб'єктів економічної діяльності держав. Економічний критерій використовується для віднесення країн до п'яти груп, крайніми з яких є найбільш та найменш заможні, на основі внутрішнього валового продукту на душу населення.

Масштаби експорту й імпорту ОВТ оцінюються спеціалістами Бюро за принципом торговельних відносин між державами, що приводить до включення до світової статистики даних стосовно операцій, які здійснюються, серед іншого, між державами однакових груп. Інакше кажучи, показники щодо торгівлі в рамках географічної, політичної й економічної груп країн уважаються радше «валовими», а ніж «чистими» показниками внутрішньої групової торгівлі. Зважаючи на це, можна стверджувати, що статистичні дані стосовно масштабів торгівлі ОВТ країнами будь-якої із груп радше призначені для виявлення тенденцій, ніж точного оцінювання ситуації.

Для виявлення тенденцій у світовій торгівлі ОВТ Бюро здійснює узагальнення та представлення даних стосовно передачі озброєнь за період часу, який охоплює десять років. Орієнтування на виявлення тенденцій також вимагає використання повної та перевіреної інформації з різних джерел, що приводить до дворічної затримки оприлюднення результатів аналізу ситуації щодо передач ОВТ. Так, доповідь Бюро за 2019 р. містить статистичні дані, які відображають стан світової торгівлі ОВТ у 2017 р.

Отже, методика Бюро, яка передбачає використання різних даних стосовно передач ОВТ, зокрема й інформації щодо політичної й економічної обстановки у країнах, їх багатобічний аналіз, призводить до генерації значно більших показників, які характеризують масштаб світової торгівлі озброєнням та військовими послугами.

Російський **Центр аналізу світової торгівлі озброєнням** (далі – ЦАСТО) був створений на протигагу західним аналітичним центрам із метою ліквідації «необ'єктивності» представлення ролі Російської Федерації у світовій системі військово-технічного співробітництва та реальної ситуації на ринку ОВТ. Створення Центру стало одним із напрямів посилення російської позиції в інформаційній боротьбі за регіональні ринки озброєння та військової техніки. У рамках своєї діяльності Центр розробляє періодичні видання (щорічні,

щомісячні та щотижневі), довідкові матеріали й аналітичні доповіді на замовлення.

«Щорічник ЦАСТО: статистика і аналіз світової торгівлі озброєнням» вважається концептуальним виданням, у якому приводиться статистичний аналіз світової торгівлі ОВТ за восьмирічний період та прогноз на майбутні чотири роки. Вибір такого часового інтервалу пояснюється спеціалістами центру оптимальним з погляду періодичності оновлення озброєнь та реалізації масштабних програм із модернізації ОВТ.

Загалом, методика досліджень, яка застосовується під час розроблення щорічника, схожа з підходами аналітиків Бюро контролю над озброєнням, верифікації та відповідності Держдепартаменту США до розроблення доповіді WMEAT. Так, широка географія досліджень (до щорічника включені більше 170 країн – суб'єктів військово-технічного співробітництва) дозволяє скласти оцінку ситуації на різних регіональних ринках. Спеціалістами ЦАСТО заявлено про групування країн, які беруть участь у торговельних операціях з ОВТ, за географічними й економічними критеріями. З погляду географічного розташування країни розподілені на десять груп. На відміну від доповіді WMEAT, експерти ЦАСТО розподілили Євразійський континент відповідно до російських геополітичних пріоритетів. Зокрема, запроваджене розподілення на групи країн: пострадянського простору, Західної та Східної Європи, а також Азіатсько-Тихоокеанського регіону. Не виключено, що зазначений підхід також використаний з огляду на значну кількість озброєння радянського та російського виробництва, яке перебуває у збройних силах країн згаданих регіонів, а також наявність коопераційних зв'язків між оборонними підприємствами. Водночас підхід до розподілення країн світу за економічними критеріями залишається у стані доопрацювання.

Необхідно відзначити детальний підхід російських аналітиків до дослідження динаміки торгівлі ОВТ за видами озброєння. У щорічнику наводиться аналіз світового ринку озброєння за восьма основними видами ОВТ. Кожний вид розподіляється на низку категорій за функціональним призначенням, унаслідок чого у виданні розглядаються приблизно 30 категорій ОВТ. Аналіз світового ринку ОВТ здійснюється за напрямками дослідження експортерів та імпортерів на основі загальних вартісних обсягів, а також окремих категорій озброєння за вартістю та кількістю техніки, що постачається.

Для наочності динаміки експортно-імпортерних операцій результати досліджень пред-

ставляються в щорічнику у вигляді табличних даних щодо кожної країни – учасниці військово-технічного співробітництва, які стосуються обсягів операцій, географії, номенклатури та структури експорту/імпорту продукції військового призначення.

Розрахунок поставок ОВТ, які наводяться в таблицях, складений на основі фактичних даних, а прогноз розроблений з урахуванням зобов'язань сторін контрактів. З метою усунення неоднозначності оцінки ринків ОВТ, які виникають за умови участі у великих оборонних програмах декількох сторін, розрахунок за таким контрактом здійснюється за головним виконавцем. За цих обставин може спостерігатися завищення показників за головним виконавцем через заниження показників за сторонами, які є співвиконавцями.

Крім того, для усунення неоднозначності від діяльності транснаціональних компаній, які виробляють військову продукцію, до уваги береться те, яке регіональне представництво такої компанії уклало контракт, а також на території якої країни воно розташоване, ураховується, яка країна вважається розробником конкретного виду озброєння та військової техніки.

Однією з особливостей щорічника ЦАСТО залишається постійне уточнення даних із кожним наступним виданням. Зазначений підхід пояснюється можливими припущеннями, які допускаються під час роботи над виданням, та постійними корегуваннями і перевітками раніше отриманої інформації. З огляду на це, оцінки, які включені до кожного нового щорічника стосовно попереднього періоду, відрізняються від даних, що були оприлюднені в попередньому році.

З огляду на зазначені особливості інтерес становить перелік джерел, якими користуються аналітики ЦАСТО для розробки щорічника. За твердженнями представників авторського колективу Центру, для їхньої роботи використовуються тільки відкриті джерела інформації, які розподілені на три групи. До першої групи належать відомості спеціалізованих міжнародних аналітичних центрів, зокрема Регістра ООН, інформаційної компанії Janes, видання Military Balance, Агентства з оборонного співробітництва та безпеки МО США (DSCA), Федеральної служби з військово-технічного співробітництва Російської Федерації, «Росборонекспорту», офіційна інформація державних органів стосовно експорту озброєння (повідомлення урядів, міністерств оборони, фінансів), а також відомості Міжнародного валютного фонду та національних статистичних агентств різних держав. Другу групу становлять відомості спеціалізо-

ваних російських та іноземних видань. До третьої групи віднесені повідомлення російських та іноземних друкованих і електронних засобів масової інформації, інформаційних агентств, а також пресрелізи оборонних компаній. Для зручності користування результатами аналізу щорічник доповнюється таблицями, у яких інформація представлена за країнами-експортерами, країнами-імпортерами та за окремими категоріями ОВТ.

Щорічник пропонується користувачам як первинний матеріал для комплексного аналізу й оцінки ситуації на регіональних ринках озброєння, а також щодо конкретних сегментів ОВТ. Із практичного погляду він призначений для використання в маркетинговій діяльності та просування продукції військового призначення [9].

Наявність різних підходів до аналізу торгівлі озброєнням та військовою технікою дозволяє визначити загальні тренди в розвитку світового та регіональних ринків озброєння. Тому існує можливість розробки оцінок щодо сучасного стану та перспектив розвитку ситуації стосовно торгівлі ОВТ, які надаватимуть багатогранні характеристики.

Водночас деякі науковці відзначають неможливість розроблення універсальних оцінок функціонування ринків ОВТ та вказують на об'єктивну відсутність повної інформації стосовно основних показників контрактів із постачання ОВТ. До таких показників відносять час виконання контрактів, графік постачання замовлень, терміни розрахунків, точну кількість техніки, інформацію стосовно експортерів, імпортерів та посередників, форми оплати й умов розрахунків, про тип і стан ОВТ тощо [10].

До основних причин відсутності повної інформації стосовно експортно-імпортних операцій з ОВТ можна віднести недоліки в підходах провідних країн світу з високим рівнем відкритості до представлення відомостей щодо їх експорту військової продукції. Так, дані стосовно експорту США, за програмами Держдепартаменту та МО США, неможливо вважати повними й абсолютно достовірними. Великобританія надає дані про експортні замовлення, які можуть не відповідати фактичному експорту, а ліцензії на продаж не охоплюють значної частини національного експорту. Німеччина представляє дані щодо експорту «бойової зброї» та наявності ліцензій на експорт іншої військової техніки.

Стосовно держав із меншим рівнем прозорості щодо операцій із переміщенням озброєння та військової техніки можна відзначити нерегулярне та неповне представлення інформації до Регістра ООН. Такі країни, як

Китай, Південна Корея та низка інших, узагалі не оприлюднюють інформацію стосовно власних операцій з ОВТ.

Висновки. Отже, наявна інформація стосовно роботи дослідницьких центрів вказує на те, що нині ухвалення управлінських рішень щодо організації експортно-імпортної діяльності у провідних країнах світу забезпечується аналітичними оцінками, які розроблені відповідно до основних вимог споживачів. Саме необхідність забезпечення споживачів інформацією, яка була б придатною для виконання їхніх завдань, визначає вибір центрів щодо методики досліджень, джерел вихідних відомостей, а також форми представлення результатів аналітичної діяльності.

Фактично, жодний дослідницький центр не надає універсальних оцінок, які були б придатними для вирішення завдань широкого кола експортерів та імпортерів ОВТ. Застосування дослідницькими центрами різної методики вивчення динаміки розвитку світового та регіональних ринків ОВТ призводить до розбіжностей в оцінках масштабів передачі озброєнь та прогнозу майбутньої ситуації.

Також можна стверджувати, що аналітичні оцінки щодо передач озброєнь, які розроблені на основі тільки відкритої інформації, не можуть претендувати на повноту та достовірність. Відносна об'єктивність та достовірність результатів досліджень центрів може бути забезпечена індивідуальними методичними підходами, які «заповнюють» нестачу інформації.

У наведених умовах основні аналітичні продукти дослідницьких центрів містять приблизні оцінки якісних змін світового та регіональних ринків ОВТ. Отже, незважаючи на різні методичні підходи до вивчення ситуації на ринках ОВТ, аналітики в цій галузі спроможні надавати схожі оцінки щодо кількісних і якісних змін в експорті/імпорті військової продукції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Perlo-Freeman S. How big is the international arms trade? Digital source. URL: <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2018/08/How-big-is-the-International-Arms-Trade-20180725-f.pdf>.
2. Foreign Affairs, Defense and Trade Division. Digital source. URL: <https://www.loc.gov/crsinfo/research/div-fdt.html#:~:text=The%20Foreign%20Affairs%20and%20Defense%20and%20economic%20developments%20for%20Congress.&text=Attention%20is%20also%20given%20to,promotion%20import%20regulations%20and%20tariffs>.
3. Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008–2015. Digital source. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44716>.

4. War, power, rules. Digital source. URL: <https://www.iiss.org/research/war-power-rules>.

5. The Military Balance 2019. Digital source. URL: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2019>.

6. Bureau of Arms Control, Verification and Compliance. Digital source. URL: <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-arms-control-and-international-security-affairs/bureau-of-arms-control-verification-and-compliance>.

7. World Military Expenditures and Arms Transfers. Digital source. URL: <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers/>.

8. Sources, Data, and Methods of WMEAT 2019. Digital source. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/12/WMEAT-2019-Sources-Data-and-Methods.pdf>.

9. Методика оценки мирового рынка оружия. URL: <https://armstrade.org/pages/main/magazines/yearly/report/methodics/index.shtml>.

10. Современные тенденции развития мирового рынка вооружения и военной техники. URL: <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/184592/1/Леонович%20А.Н.%20Тихонович%20Н.С.%20Современные%20тенденции%20развития%20мирового%20рынка%20вооружения%20и%20военной%20техники.pdf>.

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ТА СТІЙКОСТІ

INFORMATION SECURITY IN STATE REGULATION OF ECONOMIC STABILITY AND PERSISTENCY

У статті розкрито взаємозв'язок між інформаційними й економічними чинниками, їхній вплив на економічну стабільність та стійкість. Державне регулювання в умовах інформаційної економіки відбувається в нових умовах виробництва, розподілу і споживання суспільних благ. Воно спирається на широке використання інформаційно-комунікаційних технологій. Інформаційно-економічне середовище набуває все більшого значення, тому потребує захисту від несанкціонованого або ненавмисного впливу на рівні держави, регіону і навіть окремих підприємств. Комплексна інформаційна безпека виступає запорукою гарантування економічної безпеки. Зосередження фокуса уваги на інформаційних аспектах забезпечення економічної стабільності та стійкості як основних умов прогресивного розвитку економіки, становить науковий інтерес щодо поглиблення знань, набуття умінь дієвого державного регулювання. Уведено поняття «інформаційно-економічна безпека»: комплексна система, що забезпечує захист життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в економічній сфері від внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз. Останні в такому визначенні набувають статусу інформаційно-економічних загроз – сукупності умов, чинників і подій, яка визначає ефективність внутрішніх і зовнішніх деструктивних інформаційних впливів на економічний стан країни.

Державне регулюванні економічної стабільності та стійкості розглянуте на основі аналізу ризиків сучасної економіки, як-от: інноваційні ризики, ризики, пов'язані із циклічністю розвитку економіки, ринкові ризики, інформаційні ризики, інституціональні ризики. Зроблено висновки, що сучасний розвиток суспільства характеризується інтеграцією безпекових аспектів інформаційних та економічних процесів, що переводить державне управління у сфері економіки на більш високий рівень за вимогами до ефективності. Взаємопроникнення інформаційної й економічної безпеки формує нову сферу наукових знань, що можуть бути задіяні для підвищення рівня стабільності та стійкості економіки. Удосконалення державного управління повинно включати: подолання декларативного характеру законодавства, скорочення розриву між законодавством і практикою в інформаційно-економічній сфері, створення нових інститутів, що визначають рамки взаємодії і правил поведінки щодо забезпечення стабільності та стійкості економіки.

Напрямом подальшого дослідження має стати визначення показників оцінки економічної безпеки, включаючи індикатори, що сигналізують про можливі небезпеки і загрози в інформаційній сфері.

Ключові слова: інформаційна безпека, економічна безпека, інформаційно-економічна

безпека, економічна стабільність, економічна стійкість.

The article presents the relationship between information and economic factors and their influence on economic stability and persistency. State regulation under conditions of the information economy takes place in the new conditions of production, distribution and consumption of public goods. It is based on the widespread use of information and communication technologies. The information and economic environment is becoming increasingly important, so it requires protection from unauthorized or unintentional influence at the level of the state, region, and even individual enterprises. Multipronged information security is the key to economic security. Focusing of the attention on the information aspects of ensuring economic stability and persistency, as the main conditions for the progressive development of the economy, is of scientific interest in deepening knowledge and acquiring the skills of effective government regulation. The concept of "information and economic security" has been introduced: it is a comprehensive system that protects the vital interests of citizens, society and the state in the economic sphere from internal and external information threats. The latter in this definition acquire the status of information and economic threats – a set of conditions, factors and events that determine the effectiveness of internal and external destructive information influences on the economic condition of the country.

State regulation of economic stability and persistency has been examined on the basis of risk analysis of the modern economy: innovation risks, risks associated with the cyclical development of the economy, market risks, information risks, institutional risks. It has been concluded that the modern development of society is characterized by the integration of security aspects of information and economic processes, which transfers public administration in the field of economy to a higher level in terms of efficiency requirements. The interpenetration of information and economic security forms a new field of scientific knowledge that can be used to increase the level of stability and resilience of the economy. Improvement of the public administration should include: overcoming of the legislation declarative nature and reducing the of gap between legislation and practice in the information and economic sphere, creation of new institutions that define the framework of interaction and rules dealing with ensuring of the economy stability and persistency.

The direction of further research should be determination of the indicators of economic security assessment, including indicators that indicate possible dangers and threats in the information sphere.

Key words: Information security, economic security, information and economic security, economic stability, economic persistency.

УДК 004.056:330.341.1
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.21.19>

Гнатенко В.С.

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

Постановка проблеми в загальному вигляді. Процеси глобалізації в умовах сучасної фінансово-політичної нестабільності й економічної кризи, динамічність явищ у більшості сфер суспільного розвитку, жорстка конкуренція та мінливість зовнішнього середовища є чинниками загроз національній безпеці. Економічна складова останньої, яка по суті є визначальною, – динамічна система, що залежить від багатьох зовнішніх та внутрішніх чинників. Їх дослідження має бути пріоритетним для ухвалення державних управлінських рішень, спрямованих на утримання стійкості системи, здатність повертатися в рівноважний стан після зовнішніх і внутрішніх збурень.

У сучасних умовах ухвалення якісних і своєчасних управлінських рішень формується на основі ретельного і всебічного аналізу інформації, що надходить як із внутрішнього, так і із зовнішнього середовища. Інформаційна економіка формує нові правила господарювання у процесах виробництва, розподілу і споживання суспільних благ. Вона орієнтована на стрімке зростання інформаційних ресурсів, на постійну зміну зовнішньої обстановки, відрізняється мобільністю і не може розвиватися без широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій. Отже, інформаційно-економічне середовище набуває все більшого значення, тому потребує захисту від несанкціонованого або ненавмисного впливу на рівні держави, регіону, навіть окремих підприємств. Комплексна інформаційна безпека виступає запорукою гарантування економічної безпеки. Зосередження фокуса уваги на інформаційних аспектах забезпечення економічної стабільності та стійкості як основних умов прогресивного розвитку економіки становить науковий інтерес щодо поглиблення знань, набуття умінь дієвого державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційну безпеку, проблеми захисту національного інформаційного простору досліджували у своїх роботах О. Панченко [1–3], У. Ільницька [4], Ю. Лісовська [5], Ю. Муравська [6], А. Марущак [7] та інші. Дослідженням питань системи економічної безпеки присвячені багато праць, серед яких роботи таких учених, як П. Друкер, К. Мак-Коннел, Й. Шумпетер та інші. Економічна безпека досліджується також у працях вітчизняних науковців (О. Барановський, А. Гальчинський, Т. Клебанова, О. Малиновська, А. Мокій, В. Шлемко й інші). Робіт, у яких вивчають взаємозв'язок інформаційної й економічної безпеки, порівняно мало. Можна виділити таких авторів, як Р. Тимаєв [8], М. Колбанев [9],

Т. Микитенко [10], В. Нехай [11]. Однак їхні дослідження або спрямовані на дуже вузьку тематику, або не досягають потрібної для даного дослідження повноти.

Теоретичні засади економічної стабільності та стійкості досліджувались у низці наукових робіт [12–15]. Їх аналіз не надав достатньої інформації щодо інформаційних чинників у їх регулюванні.

Мета статті. Встановити взаємозв'язок понять «інформаційна безпека», «економічна стабільність», «економічна стійкість» крізь призму економічної безпеки для вироблення дієвих заходів державного регулювання у сфері економіки.

Виклад основного матеріалу. Процес глобалізації в умовах сучасної фінансово-політичної нестабільності й економічної кризи, динамічність розвитку більшості сфер життєдіяльності, жорстка конкуренція та мінливість зовнішнього середовища загрожують поступальному розвитку держави. У цих умовах пріоритетним завданням економістів-науковців були і є стабільність та стійкість економічної системи. Ці поняття часто ототожнюють одне з одним і поняттям «економічна безпека». Проте між ними є відмінності і навіть причинно-наслідковий зв'язок, у якому, залежно від ракурсу розгляду та динаміки процесів, фокус уваги може бути зосереджений на одному із трьох.

Трактування економічної стабільності є досить широким і розгалуженим. Сам термін «стабільність» (лат. *stabilis*) запозичений із природничих наук, де він означає стійкий стан, здатність до тривалого існування, збереження в часі. На практиці точність його визначення досягається завдяки виділенню різних окремих видів стабільності. Стабільність асоціюється з порядком, незмінністю, рівновагою, стійким функціонуванням тощо. Поняття «стабільність» уживається для опису стану системи, її структури й окремих елементів або підсистем, процесів та відносин. В економічній площині – це сталий стан або стан рівноваги всіх елементів економічної системи, у якому вона зберігає незмінною свою структуру.

Економічна стійкість – це здатність зберігати показники на певному рівні, незважаючи на постійний вплив зовнішнього та внутрішнього середовища. Стійкість виступає ознакою «життєдіяльності» системи – здатності системи досягати своєї мети, з урахуванням зміни внутрішніх та зовнішніх чинників, що приводить зазвичай до вдосконалення її структурного та функціонального змісту.

Щодо сутності економічної безпеки, то вона розглядається як характеристика системи, що самоорганізується і саморозвивається,

тобто це стан, у якому економічні параметри дозволяють зберегти головні властивості системи: рівновагу і стійкість за мінімізації загроз. Це визначення трактує економічну безпеку у статичному вигляді. Т. Микитенко наводить таке визначення: «Економічна безпека – стан національної економіки, який дозволяє зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, що сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки». Л. Абалкін розглядає економічну безпеку як «сукупність умов і факторів, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного відновлення і самовдосконалення» [16]. Останнє визначення зводить до купи всі три поняття, що розглядаються, тобто вони перебувають в одній площині, де важко визначити пріоритет якогось із них. У Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України (2013 р.) вказується, що «економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Складовими економічної безпеки є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки» [17]. Якщо критично розглянути цю цитату, варто відзначити, що: по-перше, економічна безпека знову розглядається як «стан», тобто у статичному вигляді (хоча деякі натяки на динамічність уже наявні у слові «забезпечувати»); по-друге, серед складових частин економічної безпеки не зазначена «інформаційна безпека».

Отже, нами була висунута гіпотеза, що значущість економічної безпеки може бути піднята, якщо розглядати її не тільки у статичному, але й у динамічному вигляді. Тоді вона переміщується у більш вищу площину щодо «стабільності» та «стійкості», тобто стає суб'єктом (засобом) їх забезпечення. Крім цього, порівняння динамічних станів економічної й інформаційної безпеки дає змогу виявити їхній взаємозв'язок та взаємовплив.

Для підтвердження гіпотези наведемо два визначення економічної безпеки. Так, на думку Т. Сак, економічна безпека – це свого роду забезпечення в довгостроковій перспективі таких систем показників, як [18]:

– економічна незалежність (фінансова, сировинно-ресурсна, інноваційна тощо);

– економічна стабільність (рівень розвитку, що гарантує відчуття безпеки сьогодні та в майбутньому);

– економічний розвиток (інноваційно-інвестиційна активність, реструктуризація, фінансове оздоровлення).

Такий підхід до трактування суті економічної безпеки відображає її основне функціональне значення: збереження економічної самостійності та досягнутого рівня, а також підвищення конкурентоспроможності й розширення можливостей подальшого розвитку.

Інше визначення, яке, на нашу думку, є досить виваженим, викладене у джерелі [19]: «Економічна безпека – це характеристика стану і динаміки розвитку національної економіки, що виражає її стабільність, стійкість, незалежність, захищеність в умовах впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечується достатністю накопиченого економічного потенціалу й ефективністю його використання, стійким економічним зростанням, ефективністю і якістю економічних інститутів». Дане трактування інтегрує статичний і динамічний підходи до економічної безпеки, а також підкреслює основні чинники, що забезпечують необхідний рівень економічної безпеки держави і володіють взаємозалежністю. Серед них виділяємо економічний потенціал, що забезпечує стабільність та стійкість, та потенціал інституційного середовища, необхідність використання якого зумовлена тим, що інституційні механізми здатні забезпечувати підвищення рівня економічної безпеки, протидіяти виникненню й розвитку кризових ситуацій, стимулювати найбільш повне використання економічного потенціалу.

Найбільш релевантним з погляду динамічного підходу у визначенні інформаційної безпеки є визначення А. Урсул, Т. Цирдя [20]: інформаційна безпека – «здатність держави, суспільства, соціальної групи, особистості, по-перше, забезпечити з певною ймовірністю достатні і захищені соціальний інтелект та інформаційний ресурс, оптимальну соціальну ентропію й інформаційне середовище для підтримки життєдіяльності та життєздатності, стійкого функціонування і розвитку соціуму; по-друге, протистояти інформаційним небезпекам і загрозам, негативним інформаційним впливам на індивідуальну і суспільну свідомість і психіку людей, а також на комп'ютерні мережі й інші технічні джерела інформації; по-третє, виробляти особистісні та групові навички та вміння безпечної поведінки; по-четверте, підтримувати постійну готовність до адекватних заходів в інформаційному протиборстві, ким би воно не було нав'язане; по-п'яте, постійно

і послідовно за певною безпечною програмою «вмонтувати» штучний інтелект у суспільне середовище».

Морфологічний аналіз інтерпретацій економічної й інформаційної безпеки дозволяє зробити висновок, що обидва поняття мають багато спільного. Якщо вибрати ключові складники, що формують семантичне ядро обох понять, можна інтегрувати їх в одну структуру. На цю думку наводять і такі міркування. Якщо вважати, що об'єктом економічної безпеки є економічна система держави, її стабільність і стійкість, то в умовах глобальної інформатизації особливого значення набувають інформаційні чинники економічної безпеки: формування інформаційної економіки, зростання ролі інформації, інформаційних ресурсів і технологій у розвитку сучасної економіки. Водночас процес інформатизації створює загалом не тільки нові можливості, але і нові проблеми і загрози, на підставі чого можна зробити висновок про дуалізм впливу інформаційних чинників на економічну безпеку держави. З одного боку, розвиток інформаційних технологій підвищує ефективність використання всіх економічних ресурсів, дозволяє забезпечити економічне зростання, налагодити раціональне управління суспільними процесами, підвищити рівень і якість життя. З іншого боку, інформатизація породжує нові загрози для розвитку економіки, зумовлені зростанням її залежності від безпеки використовуваних інформаційних технологій, що негативно впливає на економічну безпеку держави, особистості, актуалізує проблему гарантування економічної безпеки в інформаційній сфері.

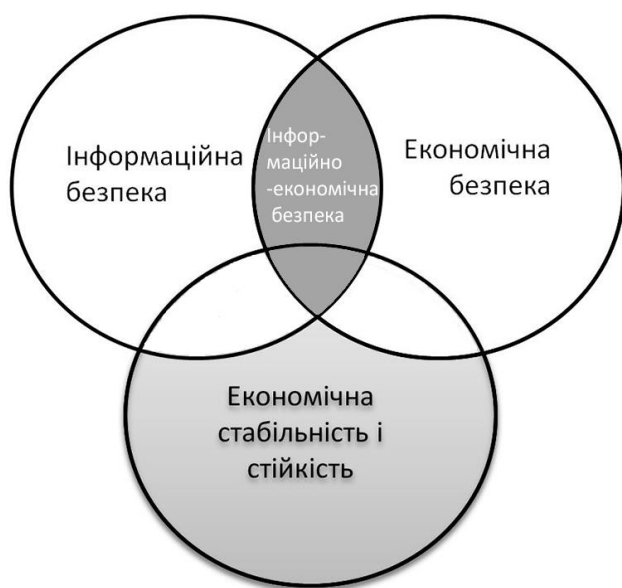


Рис. 1. Взаємозв'язок понять в економічній системі

З урахуванням вищевикладеного пропонується ввести поняття «інформаційно-економічна безпека» – комплексна система, що забезпечує захист життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в економічній сфері від внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз. Останні в такому визначенні набувають статусу інформаційно-економічних загроз – сукупності умов, чинників і подій, яка визначає ефективність внутрішніх і зовнішніх деструктивних інформаційних впливів на економічний стан країни.

Підсумовуючи цю частину викладеного матеріалу, пропонуємо модель взаємозв'язку розглянутих понять (рис. 1).

Державне регулюванні економічної стабільності та стійкості може бути розглянуте на основі аналізу ризиків сучасної економіки за версією М. Ческидова (модель «дерева ризиків») (рис. 2).

Аналіз ризиків свідчить про те, що більшість із них тією чи іншою мірою зумовлені інформаційними чинниками, отже, управління ризиками має бути зосереджене на максимальній увазі до них.

Інноваційні ризики. Інформаційні технології є базовими в основі широкого спектра наукомісткої продукції. Без них не можуть існувати ні нанотехнології, ні біотехнології, ні озброєння. Сучасні інформаційні технології – це «локомотив» для розвитку всієї сукупності нових технологій. Отже, державне управління має бути спрямоване на підвищення наукоємності і конкурентоспроможності продукції, максимальну взаємодію між наукою і реальним сектором.

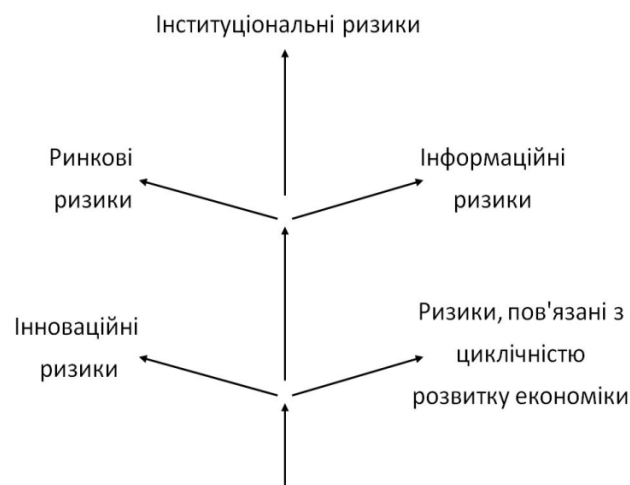


Рис. 2. Ризики сучасної економіки

Ризики, пов'язані із циклічністю розвитку економіки. Інформаційні технології поряд зі зрушеннями в суспільному розподілі праці, розвитком науково-технічного прогресу, глобалізацією капіталу тощо є однією із причин циклічних трансформацій у сучасній економіці. Державне управління має зосередитись на дієвому прогнозуванні негативних тенденцій, пов'язаних із нестабільністю та нестійким трендом розвитку.

Ринкові ризики. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність економічних суб'єктів веде до підсилення їхньої взаємозалежності, формування міжкорпоративних мереж і мережевого монополізму, появи нових форм конкурентної боротьби з використанням інформаційних технологій тощо. Головною управлінською функцією держави має стати формування чесних ринкових відносин, недопущення інформаційної війни як форми конкурентної боротьби.

Інформаційні ризики. До головних варто віднести втрату інформаційної безпеки, інформаційну колонізацію, інформаційну війну як ідеологічний захват. Якщо контролювати потоки інформації, керувати її подачею, в умовах інформаційної економіки можна мати значний вплив на перебіг економічних процесів. Саме тому сучасні технології економічного протистояння переміщуються із традиційного простору в інформаційно-мережевий, або кіберпростір, що зумовлює розширення практики інформаційних воєн.

Забезпечення економічної стабільності та стійкості в умовах інформаційної економіки – це досить нова державна функція із ще не встановленим обсягом і змістом методів та інструментів. Її формування зумовлене необхідністю захисту національної економіки від загроз, що виникають в інформаційній сфері, пов'язаних із розвитком новітніх інформаційно-комунікаційних технологій та інтернету. Тому основне завдання полягає в тому, щоб усебічно оцінити їх, глибоко зрозуміти і вивести на рівень проблеми з подальшим розробленням системи комплексних заходів щодо запобігання їм та нейтралізації. Серед актуальних завдань варто виділити:

- розвиток науково обґрунтованих поглядів на взаємопроникнення економічних та інформаційних процесів на новому етапі розвитку суспільства;

- вивчення сутності перспективних інформаційно-економічних загроз та ризиків, що дозволить своєчасно й об'єктивно прогнозувати погіршення інформаційно-економічної обстановки і можливі збитки;

- побудову ефективних концепцій інформаційної протидії в економічній сфері;

- створення перспективних інформаційних продуктів, інформаційних технологій і засобів автоматизації, що забезпечить надійність функціонування державних і суспільних інформаційно-комунікаційних систем та інформаційної інфраструктури країни.

Інституціональні ризики. Інформаційні технології можуть бути причиною порушення прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет, появи нових форм опортунізму – недобросовісної поведінки, що має на меті отримання односторонньої вигоди, отже, порушує умови угоди. За різними визначеннями опортунізм – це [21]:

- розбіжність інтересів контрагентів;
- недотримання або порушення укладеної угоди;

- інформаційна асиметрія, яка полягає в наявності інформаційної переваги в однієї зі сторін;

- прихований характер поведінки: економічний агент не афішує свою діяльність, інакше склалася б ситуація відкритого зіткнення інтересів, яка відразу може бути врегульована;

- навмисний характер поведінки: для економічного суб'єкта сутність його дій очевидна;

- перерозподіл ресурсів: недобросовісність одного з учасників договору призводить до зростання витрат іншого внаслідок завдань збитків.

Ще одним ризиком є те, що у склад показників економічної безпеки, про які ми говорили вище, досі не включені інформаційні чинники, що ставить під сумнів ефективність державного регулювання стабільності і стійкості економіки.

В умовах інформаційної економіки інституціональний механізм забезпечення економічної стабільності та стійкості повинен включати такі необхідні елементи, як: розроблення нових законів, що враховують інтереси всіх категорій суб'єктів інформаційних відносин; забезпечення балансу творчих і обмежувальних законів в інформаційній сфері, інтеграцію країни у світовий правовий простір, зважання на сучасний стан вітчизняних інформаційних технологій. Удосконалення інституціонального механізму повинно включати: подолання декларативного характеру законодавства, скорочення розриву між законодавством і практикою в інформаційній сфері, формування наднаціонального законодавства в інформаційній сфері, створення нових інститутів, що визначають рамки взаємодії і правил поведінки в інтернет-просторі («електронний кордон», «електронний суве-

ренітет», «електронний податок» тощо), розвиток приватно-державного партнерства в інформаційній сфері.

Висновки. Сучасний розвиток суспільства характеризується інтеграцією безпекових аспектів інформаційних та економічних процесів, що переводить державне управління у сфері економіки на більш високий рівень за вимогами до ефективності.

Взаємопроникнення інформаційної й економічної безпеки формує нову сферу наукових знань, що можуть бути задіяні для підвищення рівня стабільності та стійкості економіки.

Удосконалення державного управління повинно включати: подолання декларативного характеру законодавства, скорочення розриву між законодавством і практикою в інформаційно-економічній сфері, створення нових інститутів, що визначають рамки взаємодії і правил поведінки щодо забезпечення стабільності та стійкості економіки.

Напрямом подальшого дослідження має стати визначення показників оцінки економічної безпеки, включаючи індикатори, що сигналізують про можливі небезпеки і загрози в інформаційній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Панченко О., Банчук Н. Информационная безопасность личности : монография. Киев : КИТ, 2011. 672 с.
2. Панченко О. Информационно-психологическая безопасность в эпоху турбулентности : монография. Киев : КВИЦ, 2020. 472 с.
3. Панченко О. Інформаційна безпека в епоху турбулентності: державно-управлінський аспект : монографія. Київ : КВИЦ, 2020. 332 с.
4. Ільницька У. Інформаційна безпека України: сучасні виклики, загрози та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам. *Політичні науки*. 2016. Вип. 2. № 1. С. 27–32.
5. Лисовская Ю. Информационная безопасность в современном глобализованном мире. *Вестник Белорусского государственного университета*. 2015. № 2. С. 93–97.
6. Муравська (Якубівська) Ю. Інформаційна безпека суспільства : концептуальний аналіз. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. № 9. С. 289–294.
7. Марущак А. Дослідження проблем інформаційної безпеки у юридичній науці. *Правова інформатика*. 2010. № 3 (27). С. 17–21.
8. Тимаев Р. Понятие информационно-экономической безопасности предприятия. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/93810/16-Timaev.pdf?sequence=1> (дата звернення: 26.12.2020).
9. Колбанев М., Коршунов И., Левкин И. Информатизация и информационно-экономическая безопасность. *Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI в. : сборник докладов*. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2016.

С. 159 *Вестник БДУ* 163. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27484674&> (дата звернення: 26.12.2020).

10. Проблеми інформаційної безпеки суб'єктів господарювання в Україні та можливі шляхи їх вирішення в сучасних умовах / Т. Микитенко та ін. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2016. URL: <http://znp-cvds.nuou.org.ua/article/download/126694/121598> (дата звернення: 26.12.2020).

11. Нехай В., Нехай В. Інформаційна безпека як складова економічної безпеки підприємств. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/24-2-2017/30.pdf> (дата звернення: 26.12.2020).

12. Шубровська О. Сталий економічний розвиток: поняття і напрям досліджень. *Економіка України*. 2005. № 1. С. 36 *Вестник БДУ* 42.

13. Ячменьова В. Економічна стабільність: сутність та форми вияву. *Економіка. Менеджмент. Підприємництво*. 2012. № 224 (II). С. 94–99.

14. Карачина Н., Сорока Л. Теоретико-методичні засади визначення та оцінювання економічної стабільності підприємств. *Ефективна економіка* : електронний журнал. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4487> (дата звернення: 26.12.2020).

15. Поверляк Т. Визначення понять «економічна стабільність» та «економічна стійкість». *Advanced Technologies of Science and Education* : XIV Міжнародна наукова інтернет-конференція. URL: <http://intkonf.org/poverlyak-t-i-viznachennya-ponyatiekonomichna-stabilnist-ta-ekonomichna-stiykist/> (дата звернення: 26.12.2020).

16. Абалкин Л. Экономическая безопасность России : угрозы и их отражение. *Вопросы экономики*. 1994. № 12. С. 4–13.

17. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ від 29 жовтня 2013 р. № 1277 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#text> (дата звернення: 26.12.2020).

18. Сак Т. Економічна безпека України: поняття, структура, основні тенденції. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6 (44). С. 336–340.

19. Ческидов М. Экономическая безопасность государства в условиях информационной экономики : автореф. дис. Саратов, 2013. URL: <https://www.dissertat.com/content/ekonomicheskaya-bezopasnost-gosudarstva-v-usloviyakh-informatsionnoi-ekonomiki> (дата звернення: 26.12.2020).

20. Урсул А., Цырдя Т. Информационная безопасность. Сущность, содержание и принципы ее обеспечения. URL: <http://security.ase.md/publ/ru/pubrhtml> (дата звернення: 27.12.2020).

21. Тутов Л., Лозина О. Оппортунистическое поведение человека в современной экономике : междисциплинарный подход. *Государственное управление* : электронный вестник. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opportunisticheskoe-povedenie-cheloveka-v-sovremennoy-ekonomike-mezhdistsiplinarnyy-podhod/viewer> (дата звернення: 27.12.2020).

РИЗИКИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ЧЕРЕЗ НАВЧАННЯ ЯК ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

RISKS OF ILLEGAL MIGRATION THROUGH EDUCATION AS A THREAT TO NATIONAL SECURITY

У статті визначено, що під впливом глобальних міграційних процесів та міжнародних зобов'язань відбуваються зміни і зростає значення регулювання міграційних процесів в Україні. Ефективна міграційна політика необхідна як для мінімізації обумовлених міграцією ризиків, так і для використання значного позитивного потенціалу міграції в інтересах розбудови держави. Вагомий розвиток міграційної політики розпочався після здобуття країною незалежності та вибору курсу України на євроінтеграцію. Проаналізовано ризики під час реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства під час навчання, розглянуто заходи щодо запровадження ефективного контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, запропоновано заходи, які спрямовані на зміцнення національної безпеки в умовах міжнародного співробітництва.

Досліджено основні законодавчі документи стосовно регулювання та управління міграційною політикою в Україні, зокрема Закони «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», «Про зайнятість населення», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Розглянуто питання змісту та основних характеристик понять «державна міграційна політика», «державне управління» в міграційній сфері.

Визначено роль і задачі Державної міграційної служби України щодо попередження негативних наслідків нелегальної міграції через навчання. Доведено, що саме міграція через навчання останніми роками набуває в Україні масового характеру і призводить до негативних наслідків. Запропоновано шляхи забезпечення національної безпеки з урахуванням проблемних питань нелегальної міграції через навчання.

Ключові слова: державна міграційна політика, публічне управління, нелегальна міграція, нелегальна міграція через навчання, національна безпека.

The articles states that under the influence of global migration processes and international relations, the importance of regulating migration processes in Ukraine is changing and changing. An effective migration policy is necessary both to minimize educational migration risks and to use the significant positive potential of migration in the interests of states. Significant development of migration policy began after the country's independence and Ukraine's choice of European integration. The risks in the implementation of the state migration policy regarding the temporary stay of foreigners and stateless persons during training are analyzed, the measures on introduction of effective control over the observance of the migration legislation in the middle of the state are considered, the measures directed to strengthen national security in the context of international cooperation.

The main legislative documents on the regulation and management of migration policy in Ukraine are studied: "On the legal status of foreigners and stateless persons", "On refugees and persons in need of additional or temporary protection", the Law of Ukraine "On Employment Law", "On the Unified State Demographic Register and Documents Confirming Citizenship of Ukraine, Identity or Special Status". The question of the content and basic characteristics of the concepts «state migration policy», «public administration» in the field of migration is considered.

The role and tasks of the State Migration Service of Ukraine in preventing the negative consequences of illegal migration through training have been defined. It has been proved that migration through education has become widespread in Ukraine in recent years and leads to negative consequences. Ways to ensure national security are proposed, taking into account the problematic issues of illegal migration through education.

Key words: state migration policy, public administration, subject of state migration policy, illegal migration, national safety.

УДК 351:342.71
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.20>

Ткачова Н.М.

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

Мартянюк Р.А.

здобувач ступеня PhD
Донецький державний університет
управління,
начальник відділу організації
запобігання нелегальній міграції,
реадмісії та видворення
Управління державної міграційної
служби України в Хмельницькій області
Казанська О.О.

к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри маркетингу
Національний авіаційний університет

Постановка проблеми. Однією з умов удосконалення системи державного управління міграційними процесами, запровадження ефективного контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, аналізу ризиків, які мають бути спрямовані на забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів України, є формування та реалізація дієвої політики держави у сфері міграції. Питання міграції як ніколи турбують сьогодні як Україну, так і країни Європи, адже неконтрольована і не завжди легальна міграція негативно позначається на соціально-еко-

номічному добробуті населення, змінює зміст цінностей у національно-культурній сфері та є одним із факторів збільшення злочинності. Оскільки мігранти сьогодні часто використовують статус іноземців як кандидатів на навчання, користуючись тим, що законодавство України з питань міграції сьогодні суттєво відстає від європейських стандартів, то виникають ситуації, які не завжди забезпечують достатній рівень національної безпеки.

З огляду на зазначене вивчення і дослідження питань забезпечення національної безпеки у сфері міграції є важливим і одно-

часно актуальним завданням сучасної науки державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання міграційної ситуації в Україні, чинники та наслідки міжнародної міграції, її значення для розвитку та безпеки, деякі теоретичні підходи до аналізу міграційної політики, міжнародно-правових документів у сфері міграції досліджувались у працях О.А. Малиновської, М.А. Баламуша, І.К. Василенко, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінки, В.І. Олефіра та інших науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Слід відзначити, що теоретичні напрацювання вчених переважно були зосереджені на аналізі законодавчих нововведень, висвітлювали надбання закордонного досвіду щодо формування напрямів міграційної політики, тоді як питання визначення ролі міграційної політики держави як складової частини національної безпеки залишалися поза увагою науковців.

Мета статті полягає у ґрунтовному аналізі повноважень Державної міграційної служби щодо боротьби з нелегальною міграцією і забезпечення національної безпеки, розробленні рекомендацій із формування основних інструментів реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового перебування іноземців – здобувачів вищої освіти у контексті безпекознавства.

Виклад основного матеріалу. Міграція увійшла в список головних турбот європейських громадян із 2014 р., досягнувши піку в кінці 2015 р., в розпал так званої біженської кризи, коли 58% європейців заявили, що імміграція є найбільш важливою проблемою, що стоїть перед ЄС. У 2019 р., коли цю проблему озвучили 34%, вона все ще залишалася турботою номер один для європейців. При цьому основна увага приділяється рецесії, викликаній заходами із боротьби з COVID-19, забезпеченості роботою і безробіттю, а також питанням охорони здоров'я і безпеки. В абсолютному вираженні кількість людей, які проживають за межами країни свого народження, сьогодні вище, ніж будь-коли раніше: вона зросла зі 173 млн. у 2000 р. до 272 млн. у 2019 р., прискорюючись темпами, які трохи перевищують зростання населення світу. В результаті цього частка міжнародних мігрантів у загальносвітовому населенні зросла з 2,8% у 2000 р. до 3,5% у 2019 р. У загальну чисельність входять 20,4 млн. визнаних або зареєстрованих біженців і 3,5 млн. здобувачів притулку. Країни з високим рівнем доходу поглинули левову частку цього чистого приросту, розмістивши 74 млн. із додаткових 99 млн. осіб, що прожи-

вають за межами країни свого народження по всьому світі (чистий приріст у 2000–2019 рр.). В результаті цього сьогодні близько 65% міжнародних мігрантів по всьому світі проживають у країнах з високим рівнем доходу [1, с. 5].

США, Німеччина, Саудівська Аравія і Росія є найбільш важливими приймаючими країнами. Європа – колись найважливіший регіон відправлення мігрантів у світі – з 1960-х рр. стала основним пунктом призначення для іммігрантів, при цьому країни Європи прийняли 23% всіх осіб, які проживають за межами країни свого народження по всьому світі. Однак більше третини цієї кількості є результатом вільного пересування трудящих і студентів всередині ЄС [1, с. 1].

В умовах стрімкої активізації міжнародної мобільності населення, яке відбувається в напрямі світових міграційних процесів, зростає значення їх регулювання в Україні, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру. Адекватна державна міграційна політика необхідна, з одного боку, для мінімізації обумовлених міграцією ризиків, а з іншого боку, для використання значного позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку країни. До цього треба додати, що спроможність національних урядів належним чином регулювати міграційні переміщення є передумовою успішного міжнародного співробітництва, без якого управління міграціями, як багатостороннім процесом, неможливе.

Формування міграційної політики України почалося після отримання країною незалежності та за відсутності досвіду, кадрів, ресурсів. Гарантії прав на свободу пересування та вибір місця проживання, вільний виїзд та повернення до країни, захист громадян із боку держави під час їхнього тимчасового перебування за кордоном, а також недискримінація іноземців, можливість у рамках закону набути притулку в Україні були закріплені в Конституції.

В подальшому було прийнято низку Законів, таких як «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», нову редакцію Закону України «Про зайнятість населення», деякі положення якого стосуються регулювання трудової міграції, Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», яким, крім іншого, встановлено документи для виїзду українців за кордон та перебування іноземців на території України, а також порядок їх видачі.

Міграційні відносини виникають у зв'язку з переміщенням фізичних осіб у межах одного

адміністративно-територіального утворення або між ними та охоплюють не тільки сам факт переміщення, але й усі дії, які передують цьому факту (отримання візи, паспортних або виїзних документів тощо). Таким чином, міграційні відносини регулюються сьогодні різними галузями законодавства (конституційним, адміністративним, кримінальним тощо) [2, с. 390].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р., яка покликана привернути увагу до міграційних проблем та націлена на вирішення питань взаємозв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави. Як визначає Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р., внаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, вирішення якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення.

Як слушно зазначає М.А. Баламуш [3, с. 86], визначення поняття «державна міграційна політика» можна поділити на такі три групи:

- державна міграційна політика як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх регулювання у вузькому та широкому смислах;
- державна міграційна політика, що являє собою систему (сукупність) заходів, які здійснюються державою чи недержавними установами;
- державна міграційна політика як комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління.

Великим поштовхом у необхідності визначення стратегічних цілей державної міграційної політики стало поглиблення відносин з Європейським Союзом у міграційно-візовій сфері, започатковане безвізовим діалогом між Україною та ЄС 9 жовтня 2008 р. у м. Брюссель, а також схваленим Планом дій для України щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом у ході чергового Чотирнадцятого саміту «Україна – ЄС» 22 листопада 2010 р.

На виконання першого етапу Плану 30 травня 2011 р. Указом Президента України № 622/2011 було схвалено Концепцію

Державної міграційної політики, де до основних механізмів реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства було віднесено створення сприятливих умов для тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства задля навчання, а також забезпечення здійснення контролю за в'їздом в Україну мігрантів задля навчання.

На виконання другого етапу Плану 29 квітня 2015 р. спільним Наказом МВС України, МЗС України, Міністерства соціальної політики України, МОН України, СЗР України, СБ України № 494/132/467/497/141/281 було затверджено Методику аналізу ризиків задля протидії нелегальній міграції, яка передбачає обмін статистичною та аналітичною інформацією між суб'єктами, зокрема Державною міграційною службою України (ДМС) та Міністерством освіти і науки України (МОН), щодо чисельності та громадянства іноземців та осіб без громадянства, які навчаються у вищих навчальних закладах.

Вектор міграційної політики змінювався у розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом, що вимагало визначення міграційної політики як частини національної безпеки.

Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, якою міграційну політику держави визначено частиною національної безпеки, яка, окрім іншого, спрямована на ефективний контроль за міграційними процесами, дієву боротьбу з нелегальною міграцією.

Зокрема, проблемою зазначалось обмеження можливості виходу на український ринок праці найбільш підготовленої та інтегрованої частини іноземців, якими є іноземні здобувачі вищої освіти, що отримали освіту в Україні. Стратегією у сфері легальної міграції в Україну передбачено гнучкість форм в'їзду та проживання мігрантів, які прибувають в Україну для навчання, та створення умов, за яких іноземні – здобувачі вищої освіти після закінчення навчання зможуть продовжити період проживання в Україні [5].

Для держави це стало дуже визначною подією, оскільки Україна стала першою країною поза межами Балканського регіону, якій Євросоюз надав такий документ.

Виконання Плану дій стало дієвим інструментом для проведення реформ не лише в міграційно-візовій, але й у багатьох інших сферах. Цим Планом було визначено конкретні критерії ЄС за такими чотирма блоками: «Безпека документів, включаючи біометрику»,

«Нелегальна імміграція, включаючи реадмісію», «Громадський порядок та безпека», «Зовнішні зносини та фундаментальні права».

Блок 2 «Нелегальна імміграція, включаючи реадмісію» включав такі підкритерії: 2.2.1 «Управління кордонами»; 2.2.2 «Управління міграцією»; 2.2.3 «Політика надання притулку». На 1 етапі Плану (законодавство та політичні засади) до основних вимог можна віднести схвалення законодавчої бази у сфері міграційної політики щодо правил в'їзду та перебування іноземців, боротьбу з нелегальною міграцією, моніторинг міграційних потоків (легальної та нелегальної міграції), утворення органів, відповідальних за збирання та аналіз даних про обсяги і потоки міграції, схвалення законодавства у сфері притулку згідно з міжнародними стандартами та стандартами ЄС, що передбачатиме підстави для міжнародного захисту. На 2 етапі Плану (критерії ефективної імплементації) визначено ефективне виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб та заходів щодо реінтеграції громадян України, впровадження ефективної методології виявлення нелегальної міграції всередині країни, аналіз ризиків, включаючи ефективну співпрацю між відповідними установами, спроможності забезпечити ефективне вислання з території України громадян третіх держав, які нелегально перебувають та/або перетинають територію країни.

Україна ще не має достатнього досвіду державного регулювання процесів нелегальної міграції, тому сьогодні одним із важливих завдань є формування та реалізація державної міграційної політики, спрямованої на створення нормативно-правової бази, вироблення практик стратегічного управління міграціями щодо протидії нелегальній міграції, які дають можливість іноземним громадянам тимчасово легалізувати своє перебування на території України.

Насамперед слід зазначити, що, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 1 березня 2017 р., іноземні громадяни здійснюють в'їзд на територію держави на підставі візи, виданої на запрошення навчального закладу; дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства; запрошення членів сім'ї тощо [7].

Відповідно до проведеного Моніторингу міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами, здійсненого Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Агентством ООН з питань міграції, станом на серпень 2018 р. основними причинами тим-

часового проживання іноземців в Україні є навчання (54,1% усіх іноземців, які перебувають на обліку), возз'єднання сім'ї з громадянами України (27,9%), працевлаштування (10,7%) [8].

Станом на лютий 2019 р. на обліку перебувають 64 826 іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово проживають в Україні задля навчання, що на 1 011 осіб більше, ніж у січні 2019 р. Освітні мігранти зареєстровані в найбільших освітніх центрах України, а саме Харківській області (26,5%), Києві та Київській області (18,5%), Одеській області (14,4%) та Дніпропетровській області (6%).

Згідно з аналітичними даними Українського державного центру міжнародної освіти, серед країн походження іноземних здобувачів вищої освіти найбільш представленими в Україні є Індія (22,90%), Марокко (10,23%), Азербайджан (6,80%), Туркменістан (6,64%), Нігерія (5,44%), Туреччина (4,68%), Китай (4,38%), Єгипет (4,35%), Ізраїль (3,18%). Щодо частки здобувачів вищої освіти з пострадянських країн, то слід вказати на зменшення цього показника з кожним роком: якщо у 2017–2018 рр. частка становила 29,47%, то у 2019–2020 рр. вона становить 21,52%. Отже, це свідчить про те, що більшість іноземців – здобувачів вищої освіти використовують в'їзд в Україну з країн з візовим порядком в'їзду (рис. 1) [9].

Вважаємо за доцільне зупинитися саме на особливостях набору, прибуття та перебування іноземних громадян на території України, які використовують як мету в'їзду в Україну навчання, за систематизованою схемою (рис. 2).

Щодо набору здобувачів вищої освіти до закладів вищої освіти України, то воно регламентується Порядком організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 1 листопада 2013 р. № 1541 (зі змінами від 12 жовтня 2020 р.) (далі – Порядок № 1541), де визначено, що організацію набору іноземців на навчання здійснюють навчальні заклади. Крім того, навчальні заклади можуть залучати суб'єктів господарювання (резидентів та нерезидентів) на підставі укладених із навчальними закладами договорів щодо надання послуг з набору іноземців як кандидатів на навчання; уповноважене МОН державне підприємство. Дія цього Порядку не поширюється на іноземців, які постійно проживають в Україні на законних підставах, осіб, яким надано статус біженця в Україні, та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

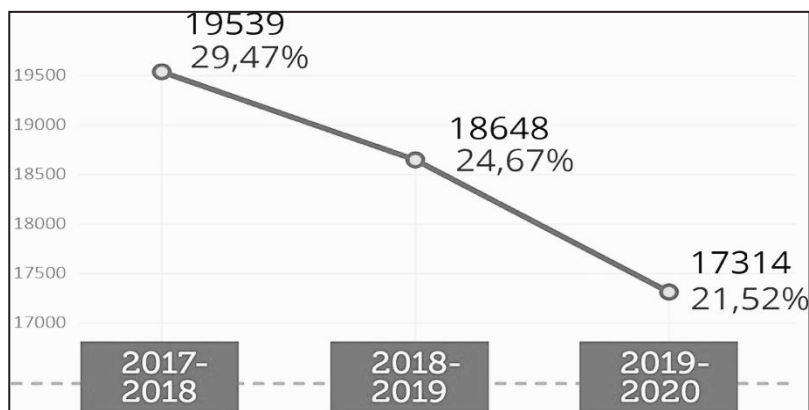


Рис. 1. Частка здобувачів вищої освіти з пострадянських країн за 2017–2020 рр.

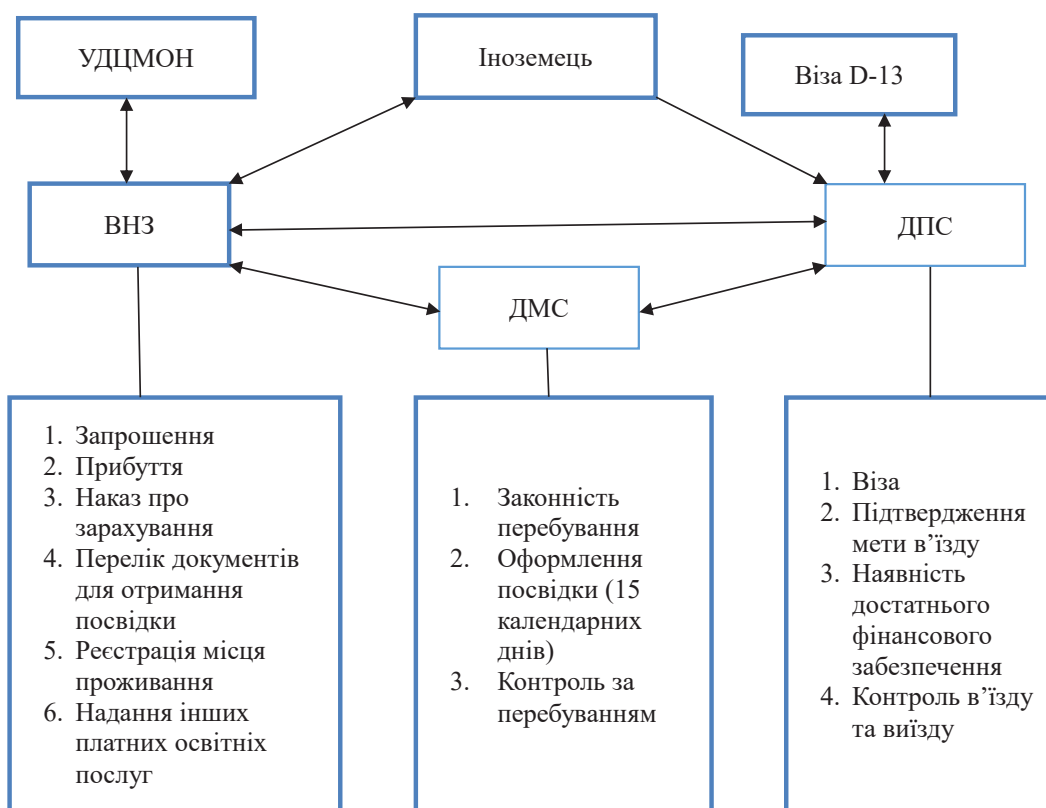


Рис. 2. Механізм взаємодії відповідальних осіб щодо перебування іноземних здобувачів вищої освіти в Україні

Таким чином, іноземні громадяни, які мають намір навчатися в Україні, користуються декількома шляхами, одним із яких є користування послугами Українського державного центру міжнародної освіти Міністерства освіти і науки України (УДЦМОН), іншими послугами компаній-агентів, які надають посередницькі послуги з набору іноземців до навчальних закладів України.

Особливістю є отримання візи D-13 для здобувачів вищої освіти з візовим порядком

в'їзду, яка буде підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання в Україні, після видачі наказу ЗВО про зарахування. Однак необхідно врахувати, що якщо на момент подачі документів відповідальною особою ЗВО до територіального підрозділу Державної міграційної служби України кількість днів буде менше 15 робочих днів (п. 17 Постанови КМУ № 322), то це стане підставою для відмови у прийнятті заяви та видачі посвідки на тимчасове проживання в Україні.

Внаслідок такої ситуації іноземець зобов'язаний буде залишити територію України, тому на навчальний заклад та фірми-контактери покладається велика відповідальність щодо забезпечення перебування іноземних громадян на території держави.

Крім того, ця віза потрібна для іноземців із країн, так званих умовно безвізових. Громадяни Європейського Союзу (Польща, Німеччина, Чехія тощо) здійснюють в'їзд в Україну в порядку безвізового режиму, однак для навчання у ЗВО потрібна віза, саме D-13, що стане підтвердженням у пункті пропуску державного кордону мети в'їзду, якою є навчання, та видачі дозвільних документів.

Задля забезпечення міграційного законодавства щодо перебування іноземців-здобувачів на території держави відповідальній особі по роботі з іноземцями навчального закладу необхідно здійснити таке:

- забезпечити реєстрацію зазначених осіб протягом 30 календарних днів з моменту видачі посвідки на тимчасове проживання (п. 4 Правил реєстрації місця проживання, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 207), щоб уникнути притягнення до адміністративної відповідальності іноземця (ст. 203 КУпАП), відповідальної особи по роботі з іноземцями навчального закладу (ст. 204 КУпАП);

- повідомити протягом 10 днів територіальному органу чи підрозділу Державної міграційної служби України за місцем проживання іноземця про відрахування іноземців-здобувачів з навчального закладу (п. 20 Наказу № 1541);

- у семиденний строк зняти з реєстрації та здати посвідку до територіального органу Державної міграційної служби у разі відрахування чи завершення навчання у ЗВО, скасування посвідки на тимчасове проживання (п. 67, п. 68 Постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 322).

Задля врегулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, яка спрямована на реалізацію державної політики в міграційній сфері, захист державної безпеки та національних інтересів України у сфері міграції, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ефективне управління міграційними процесами та протидію нелегальній міграції, Наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти та науки України від 4 вересня 2013 р. № 850/536/1226 було затверджено «Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері», який врегулює діяльність центральних

органів виконавчої влади під час вжиття профілактичних заходів «Мігрант» (Державна міграційна служба України), «Кордон» (Адміністрація Державної прикордонної служби України), «Здобувач вищої освіти» (Міністерство освіти і науки України), «Трудова міграція» (Державна інспекція України з питань праці).

Привертає увагу те, що з 2016 р. профілактичні заходи під умовною назвою «Здобувач вищої освіти» не здійснювались щодо перебування іноземців на території держави.

Під час вжиття профілактичних заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції, співробітниками органів Національної поліції та ДМС спостерігається тенденція до виявлення порушників міграційного законодавства, які після в'їзду в Україну не прибули на навчання або після відрахування з навчальних закладів не здійснили виїзд з України, що свідчить про використання іноземцями навчання для легального в'їзду в Україну та документування посвідками на тимчасове проживання. Також існують непоодинокі випадки протиправних дій, вчинених особами, які надають освітні послуги, що призводить до порушення конституційних прав іноземних громадян на освіту.

Таким чином, задля забезпечення права іноземців на освітні послуги в Україні вважаємо за доцільне змінити Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, в якому передбачити продовження строку перебування для іноземних здобувачів вищої освіти, зарахованих наказом на навчання, проте відсутні підстави для звернення, передбачені п. 17 Постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 322 (строк перебування); розробити нормативно-правовий акт, яким передбачити можливість іноземним здобувачам вищої освіти здійснювати трудову діяльність під час навчання та після завершення навчання в Україні; впровадити у діяльність органів ДМС, СБУ, МОН вжиття спільних заходів, спрямованих на уникнення потрапляння в Україну іноземців та осіб без громадянства, які можуть використовувати навчання в Україні як транзит задля подальшого спрямування до краї ЄС; передбачити відповідальність та механізм притягнення до відповідальності агентів, фірм посередників (ТОВ, ПП, ФОП), які надають посередницькі послуги щодо навчання іноземців в Україні.

Висновки. Таким чином, викликом для системи державного управління щодо забезпечення національної безпеки є міграційні процеси, які насамперед пов'язані з ризи-

ками використання іноземцями навчання для легального в'їзду в Україну та документування посвідками на тимчасове проживання; вчинення особами, які надають освітні послуги, протиправних дій, що призводить до порушення конституційних прав іноземних громадян на освіту; необхідність внесення змін у чинне законодавство, зокрема, щодо продовження строку тимчасового проживання в Україні іноземних громадян, які планують продовжити навчання у ЗВО України або працевлаштуватись.

Як засвідчує світовий досвід, саме активна міграційна політика здатна сприяти розвитку держави, має характеризуватися комплексністю дій на всіх стадіях міграційного процесу, а також включенням міграційних питань в усі напрями публічного управління, реалізовуватися на основі чітко скоординованої діяльності урядових структур, місцевої влади, громадських і неурядових організацій для забезпечення національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мюнц Р. Аналитический бриф. Как миграция в Европу будет выглядеть в будущем? Тенденции, открытые вопросы и четыре вероятных сценария. 2020. URL: https://www.pragueprocess.eu/documents/repo/217/Policy_Brief_Rainer_Munz_RU.pdf (дата звернення: 10.11.2020).
2. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

3. Баламуш М.А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. *Правова держава*. 2018. № 3. С. 85–90.

4. Денисюк С.Ф. Напрями розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права*. 2008. № 3. С. 111–115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf> (дата звернення: 10.11.2020).

5. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 10.11.2020).

6. Порядок організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства : Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 листопада 2013 р. № 1541. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2004-13> (дата звернення: 10.11.2020).

7. Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 118. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF> (дата звернення: 10.11.2020).

8. Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами : Звіт з міграційних процесів / ДМС України. 2018. Вересень. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_30.pdf (дата звернення: 10.11.2020).

9. Український державний центр міжнародної освіти Міністерства освіти і науки України. URL: <https://studyinukraine.gov.ua> (дата звернення: 10.11.2020).

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТРАНСПОРТНИХ КОРИДОРІВ ЯК ТРАНЗИТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

SOME PROBLEMS OF USING INTERNATIONAL TRANSPORT CORRIDORS AS A TRANSIT POTENTIAL OF UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

Сьогодні світ переживає період системного зростання конкуренції, водночас зменшуючи конкурентні переваги країн, що розвиваються. В умовах економічної нестабільності проблематично забезпечити постійне підвищення якості життя. За цих обставин зростає потреба скористатись гео економічними перевагами країни, однією з яких є її транзитний потенціал та потенціал для його ефективного функціонування.

Транзитний потенціал України буде ефективно розвиватися шляхом розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів, що є прогресом України до інтеграції до європейської транспортної системи та важливою передумовою для залучення додаткових перевезень через Україну.

Створення міжнародних транспортних коридорів України сприятиме не тільки досягненню стратегічних цілей інтеграції до Європейського Співтовариства, але й вирішенню таких завдань:

- залучення додаткових інвестицій у розвиток транспортної системи; прискорення темпів відновлення від занепаду вітчизняних виробників;
- покращення валютних надходжень від транзитних перевезень;
- зростання експортованої продукції.

Інтеграція України за допомогою міжнародних транспортних коридорів у міжнародне співтовариство забезпечує нашу країну та її регіони основами динамічного економічного розвитку, створює умови для підвищення якості та ефективності зовнішньоекономічних відносин країни, підвищує ефективність транзитного потенціалу та покращує соціально-економічну ситуацію на міжнародних транспортних коридорах.

Україну перетинають п'ять із десяти міжнародних транспортних коридорів, тому у статті коротко розглядаються деякі проблеми, пов'язані з ними, та висвітлюється роль державного управління в ефективному використанні транзитного потенціалу України.

Висвітливши вищезазначені питання, можемо зробити головний висновок про те, що транспортна система України ще не повністю готова забезпечити перевезення в обсязі, необхідному для повноцінного та ефективного транзитного руху. Водночас надано основні пропозиції щодо вирішення виявлених проблем.

Ключові слова: міжнародний транспортний коридор, транзит, невідповідність, проблема, інтеграція, європейські стандарти.

Today, the world is experiencing a period of systemic growth in competition, while reducing the competitive advantage of developing countries. In conditions of economic instability, it is problematic to ensure continuous improvement of quality of life. Under these circumstances, there is a growing need to take advantage of the country's geo-economic advantages, one of which is its transit potential and the potential for its efficient operation. Ukraine's transit potential will be effectively developed through the development of a national network of international transport corridors, which is Ukraine's progress towards integration into the European transport system and an important prerequisite for attracting additional traffic through Ukraine.

The creation of Ukraine's international transport corridors will accelerate not only the achievement of the strategic goals of integration into the European Community, but also the solution of the following tasks:

- attracting additional investment in the development of the transport system; accelerating the pace of recovery from the decline of domestic producers;
- improvement of foreign exchange earnings for transit traffic;
- growth of exported products.

Ukraine's integration through international transport corridors into the international community provides our country and its regions with the foundations of dynamic economic development, creates conditions for improving the quality and efficiency of the country's foreign economic relations, increases the efficiency of transit potential, and improves the socio-economic situation in international transport corridors.

Ukraine is crossed by five of the ten international transport corridors, so the article briefly examines some of the problems associated with them and highlights the role of public administration in the effective use of Ukraine's transit potential.

Having highlighted the above issues, it is possible to draw the main conclusion that the transport system of Ukraine is not yet fully ready to provide transportation to the extent necessary for full and efficient transit traffic and provide basic proposals to address the identified problems.

Key words: international transport corridor, transit, mismatch, problem, integration, European standards.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.21>

Фердман Г.П.

к. наук з держ. упр.,
старший науковий співробітник,
заступник начальника
Науково-дослідного центру Збройних
Сил України «Державний океанаріум»
з наукової роботи
Інститут військово-морських сил
Національного університету
«Одеська морська академія»

Постановка проблеми. Сьогодні світ переживає період системного зростання конкуренції з одночасним зменшенням конкурентних переваг держав, що розвиваються. В умовах економічної нестабільності проблематичним є забезпечення постійного зростання рівня якості життя. В цих умовах зростає потреба

використання гео економічних переваг країни, однією з яких є її транзитний потенціал та можливості ефективної експлуатації міжнародних транспортних коридорів (далі – МТК).

Інтеграція України через МТК у міжнародне співтовариство дасть нашій країні та її регіонам підґрунтя динамічного розвитку еконо-

міки, створить умови підвищення якості та ефективності зовнішньоекономічних зв'язків країни, підвищить ефективність використання транзитного потенціалу, поліпшить соціально-економічне положення в регіонах розбудови МТК.

МТК виконують роль кровоносних судин у світових інтеграційних процесах. Основною функцією сучасних транспортних коридорів є доставка вантажів максимально швидко і найкоротшим шляхом. Створення та розвиток транспортних коридорів, входження їх до міжнародної транспортної системи визнано пріоритетним загальнодержавним напрямом розвитку транспортно-дорожнього комплексу України [1].

Сьогодні необхідним є впровадження нових принципів формування та координації державної політики в транспортній галузі, створення умов для забезпечення здійснення контролю за якістю виконання функцій відповідних органів виконавчої влади.

Транспортна система України має низький рівень розвитку транспортно-логістичних технологій та об'єктів мультимодальних перевезень, що знижує її конкурентоспроможність та обмежує вихід української продукції на світовий транспортний ринок. Високі витрати на транспортування становлять близько 40% загальної вартості продукції.

Для вирішення поставлених завдань необхідна ефективна система державного управління в галузі транспорту. Воно має забезпечувати своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення й суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг; створення однакових умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи різних видів транспорту; ліцензування окремих видів діяльності у галузі транспорту та охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту [2, ст. 3].

Успішно виконувати роль транзитної держави Україна може за умови розвинутої та ефективної транспортної системи. В економічному аспекті транспорт скорочує часовий та просторовий розрив між виробництвом і споживанням. Транспортний фактор посідає важливе місце в теорії розміщення ("location

theory"), регіональній економіці ("regional economics"), міжнародній економіці та теорії зовнішньої торгівлі.

У зв'язку з майбутнім приєднанням України до Світової організації торгівлі забезпечення вільного транзиту вантажів та його розвиток сприятимуть підвищенню ефективності зовнішньої торгівлі, рівноправному входженню України до системи міжнародного поділу праці, створенню стабільного джерела валютних надходжень до бюджету. На сучасному етапі збільшення обсягів міжнародного транзиту територією України може стати важливим фактором стабілізації та структурної перебудови її економіки. При цьому слід враховувати, що транзит як вид експорту транспортних послуг є одним із найбільш ефективних, а інвестиції у цю сферу транспортної діяльності дають швидку віддачу.

Економічні вигоди України вбачаються в наданні всього комплексу послуг транзиту через свою територію потоків товарів та послуг. Сухопутні, повітряні та морські шляхи можуть забезпечити такі послуги як у широтному, так і в меридіанному напрямках.

Сьогодні Міністерство інфраструктури України поставило перед собою амбітну задачу, а саме повною мірою реалізувати цей потенціал та перетворити Україну на головну транзитну державу Євразійського континенту з найкомфортнішими умовами для перевезень у сполученні «Європа – Азія» та надійного міжнародного партнера-постачальника найкращих логістичних послуг на континенті. Для вирішення вищезазначеного завдання найближчим часом необхідно вирішити низку проблем, які перешкоджають цьому процесу, тому що щохвилини держава втрачає мільярди грошових надходжень до бюджету.

Глобалізація та міжнародна кооперація сприяють зростанню транснаціональних потоків і міжнародному транзиту вантажів. Для багатьох держав транзитні перевезення є важливим джерелом експорту послуг, валютних надходжень, створення додаткових робочих місць тощо. Водночас системне невикористання вітчизняного транспортного потенціалу, зростаючі конкурентні переваги на ринку транспортних послуг сусідніх країн призвели до втрати іміджу нашої країни як транзитної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сфера міжнародного транзиту і проблеми розвитку МТК є предметом багатьох наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, таких як О.О. Бакаєв, Т.В. Блудова, О.Й. Єдін, М.Г. Іщенко, В.А. Карасьов, Ю.В. Колосова, Е.А. Корольова, Ю.О. Кутах, В.М. Мірошко,

А.М. Новікова, С.І. Пирожков, В.Л. Ревенко, А.М. Ткаченко, Ю.М. Цветов, Ю.А. Щербанін. Велике значення для дослідження проблеми державного управління транспортними системами мають наукові праці В.Ф. Андресюка, Л.М. Артюшина, А.С. Гальчинського, Б. Гурне, Ж. Зітера, О.С. Ігнатенка, В.В. Лісничого, О.М. Ложачевської, Г.І. Міщенко, В.Ф. Опришка, М.В. Онищука, І.М. Пахомова, Ю.Є. Пащенко, В.Й. Развадовського, В.М. Рижих, А.Г. Савченка, А.І. Семенченка, В.А. Скуратівського, Д.А. Тимохи, А.М. Ткаченко, В.В. Юрчишина та багатьох інших учених. Водночас окремі питання у вищезазначеній сфері потребують подальшого обговорення та вдосконалення.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідною передумовою надійного та ефективного функціонування транспортної галузі є усвідомлення представниками державної влади й громадськості важливості транспорту як для національної безпеки України, так і для інтересів суспільства і кожного громадянина. В складних умовах світових економічних процесів в Україні та євроінтеграції необхідне ефективне державне управління транспортною галуззю, яке б враховувало геополітичні аспекти в державі, особливості галузі та її роль у процесах економічних і соціальних перетворень, а також дало б можливість її розвитку, забезпечило конкурентоспроможність. Саме тому питання державного управління в транспортній галузі, а саме ефективне використання транзитного потенціалу України, потребують негайного розгляду, поступового впровадження та вдосконалення.

Мета статті полягає у короткому розгляді міжнародних транспортних коридорів, які проходять територією України, з висвітленням основних проблем та наданням пропозицій щодо їх вирішення; ролі державного управління у використанні транспортного потенціалу України.

Виклад основного матеріалу. Розбудова національної мережі МТК, які є складовими частинами Критських міжнародних транспортних коридорів та відповідають нормам і стандартам Європейського Союзу, є поступом України до інтеграції з європейською транспортною системою і важливою передумовою залучення додаткових обсягів перевезень через територію України [3]. Однак використання критських МТК не є єдиною можливістю інтеграції України в європейські транспортні системи. Євро-Азіатський транспортний коридор органічно вписується у систему дев'яти критських МТК через реалізацію Європейською транспортною комісією проекту TRACECA.

Транзит є важливою галуззю економіки для всіх країн світу, галуззю, яка має чітко виділений посередницький характер і відіграє важливу роль для держав, які не мають власних ресурсів для провадження високотехнологічного виробництва та скоріше концентрують увагу на організації інфраструктури всередині країни для забезпечення обслуговування процесу перевезення вантажів [4].

Для усвідомлення значення МТК, які проходять через територію України, таких як Пан-європейський № 3, Пан-європейський № 5, Пан-європейський № 7 Дунайський (водний), Пан-європейський № 9, Гданськ – Одеса (Балтійське море – Чорне море), Європа – Кавказ – Азія (TRACECA), коротко розглянемо кожний з них та деякі проблемні питання, які з ними пов'язані.

Пан-європейський транспортний коридор № 3 (маршрут: Берлін (Дрезден) – Вроцлав – Львів – Київ).

Країнами-учасницями є Німеччина, Польща, Україна. Протяжність основного ходу складає 1 640 км, у тому числі в Україні 694 км залізничними та 611,7 км автомобільними шляхами. Залізничний маршрут цього транспортного коридору повністю електрифікований, двоколіїний та обладнаний пристроями автоблокування (648 км). Наявна залізнична інфраструктура коридору згідно з більшістю показників відповідає загальноєвропейським вимогам.

Пан-європейський транспортний коридор № 5 (маршрут: Трієст – Любляна – Будапешт – Братислава – Ужгород – Львів).

Країнами-учасницями є Італія, Словенія, Угорщина, Словаччина, Україна. Протяжність його складає 1 595 км, у тому числі територією України 266 км залізничними та 338,7 км (зокрема, відгалуження становить 47,2 км) автомобільними шляхами [5].

Головною проблемою транспортного коридору № 5 на території України для автомобільного та залізничного сполучення є подолання Карпатських гір. Для нової автомобільної траси, питання про будівництво якої вивчається вже декілька років, виникає необхідність будівництва великого тунелю та інших велико-вартісних споруд. Щодо залізничного сполучення особливою проблемою під час облаштування міжнародного транспортного коридору № 5 є одноколіїний Бескидський тунель (побудований у 1886 р), адже сьогодні його технічний стан вкрай незадовільний. Тунель обмежує швидкість руху поїздів, пропускну та перевізну спроможність усього коридору, перешкоджає зростанню обсягів перевезень. Подальше погіршення його стану може при-

звести до повного припинення руху поїздів цим напрямком [5].

В перспективі використання цього міжнародного транспортного коридору є провідним для України, особливо в контексті співпраці його з іншими коридорами, що перетинають маршрути. Це б дало змогу сформувавши розгалужену сітку транспортування товарів до Європи та оптимізувати пасажирські перевезення як усередині країни, так і за кордон.

Пан-європейський транспортний коридор № 7 Дунайський (водний).

Країнами-учасницями є Австрія, Угорщина, Югославія, Болгарія, Румунія, Молдова, Україна. Його протяжність складає 1 600 км, в тому числі в Україні – 70 км. Це транс'європейський міжнародний транспортний коридор № 7 Дунайський (водний), що з'єднує Відень з Усть-Дунайськом.

Пріоритетами роботи портів Дунайського басейну є обслуговування вантажопотоків 7-го міжнародного транспортного коридору. До його складу входять такі два вантажні порти:

– Ізмаїльський морський торговий порт, що може приймати морські вантажні судна водотоннажністю до 10 тис. т, осіданням до 7,2 м, а також річкові судна водотоннажністю до 5 тис. т, осіданням до 3,5 м;

– Ренійський морський торговий порт, що може приймати будь-які судна, осідання яких дає змогу пройти Сулинський канал і Головний судноплавний шлях «Дунай – Чорне море»; це єдиний український порт на Дунаї, що має поромний комплекс; порт оснащений розгалуженою мережею залізничних колій, має великий парк перевантажувальної техніки й вантажозахоплювального обладнання, що дає змогу перевантажувати вантажі вагою одного місця до 250 т.

Пан-європейський транспортний коридор № 9 (маршрут: Гельсінкі – Санкт-Петербург – Вітебськ – Київ (Москва) – Одеса (Кишинів) – Пловдив – Бухарест – Александрополіс (з чотирма відгалуженнями)).

Країнами-учасницями міжнародного транспортного коридору є Фінляндія, Росія, Україна, Білорусь, Молдова, Румунія, Греція. Протяжність основного ходу складає 3 400 км, у тому числі 1 496 км залізничними та 996,1 км автодорожніми (у тому числі 152,4 та 242,4 км відгалуження) шляхами по території України.

Передбачений основний напрямок коридору № 9 пролягає на території України магістралями М-01 та М-05 від кордону з Білоруссю через Чернігів та Київ до Одеси. Автомобільна дорога Жашків – Червонознамянка дає змогу здійснити проїзд автопоїздів загальною масою

40 т, що сприятиме підвищенню об'ємів перевезень у міжнародному сполученні [6].

Міжнародний транспортний коридор Гданськ – Одеса (Балтійське море – Чорне море) (Ягодин – Одеса).

Країнами, що залучені до проекту, є Польща, Україна. Загальна протяжність коридору складає 1 816 км загалом та 918 км залізничними і 1 208 км автомобільними шляхами (зокрема, 247,1 км відгалужень) територією України [7].

Маршрут коридору: Гданськ – Варшава – Яготин – Ковель – Козятин – Жмеринка – Одеса (порти Чорного моря). Країнами-учасницями коридору є Польща й Україна. Його протяжність становить 4 749 км, зокрема Україною залізничний складає 918 км, автодорожній – 1 208,4 км.

Маршрут цього коридору є найкоротшим шляхом між двома морями і має розвинену інфраструктуру. Значення цього коридору надзвичайно велике для транспортування вантажів із країн Північної і Західної Європи до країн Близького Сходу і Північної Африки, й навпаки. Скорочення відстані перевезень порівняно з морським маршрутом навколо Європейського континенту становить від 2 000 до 3 500 км. Разом з іншими Європейськими транспортними коридорами, до складу яких входять поромні переправи через Чорне й Каспійське моря, залізниці Закавказзя і Туркменістану, цей коридор здатний забезпечувати малу відстань транспортування з країн Балтійського басейну до країн Кавказького регіону й Центральної Азії, але стан покриття автодоріг на 40% від їх загальної протяжності є незадовільним.

Транспортний коридор Європа – Кавказ – Азія (TRACECA).

Коридор TRACECA являє собою сполучення залізничних ліній і морських поромних залізничних переправ. Загальна довжина залізниць основного напрямку становить 4 745 км. Морські поромні переправи включають поромні комплекси Чорноморськ (Україна), Варна (Болгарія), Поті (Грузія) на Чорному морі та поромну переправу Баку (Азербайджан) – Туркменбаши (Туркменістан) на Каспійському морі [7].

На основі проведеного розгляду МТК можна назвати такі основні напрями розбудови національної мережі міжнародних транспортних шляхів в Україні:

- модернізація ділянок МТК, що обмежують їхню пропускну здатність;
- гарантування відповідності технічних засобів і транспортної мережі міжнародним стандартам;
- забезпечення європейських стандартів якості перевезень, а саме швидкості, безпеки,

сервісу, збереження вантажів, інформаційного обслуговування;

- підписання й дотримання міжнародних документів, якими керуються інші європейські держави в регулюванні роботи транспорту;
- розвиток інфраструктури для всіх видів транспорту.

Слід зазначити, що провідну роль у вищезазначених процесах має відігравати державне управління, основним призначенням якого є здійснення виконавчої влади, у процесі якої реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Водночас для безпосереднього управління галузями економіки, соціально-культурної сфери та адміністративно-політичною діяльністю характерною є розпорядча діяльність.

Державне управління в галузі транспорту здійснюють Міністерство інфраструктури України, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їх компетенції.

Державне регулювання роботи транспортно-дорожнього комплексу здійснюється органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції, визначеної законодавством. Головним завданням управління транспортом є своєчасне та якісне забезпечення подальшого розвитку та вдосконалення транспорту держави, життєдіяльності всіх галузей економіки, що має сприяти більш повному задоволенню матеріальних і культурних потреб суспільства.

Для вирішення проблем, які стримують забезпечення зростаючого за обсягами та якістю попиту на транзитні послуги України, необхідно вжити таких заходів:

- модернізація ділянок МТК, що обмежують їх пропускну спроможність;
- гарантування відповідності технічних засобів і транспортної мережі міжнародним стандартам;
- забезпечення європейських стандартів якості перевезень (швидкості, безпеки, сервісу, збереження вантажів, інформаційного обслуговування тощо), зокрема змішаних перевезень;
- підписання та дотримання міжнародних документів, якими керуються інші європейські держави в регулюванні безпечної роботи транспорту;
- розвиток інфраструктури з усіма вимогами транспортної безпеки для всіх видів транспорту.

Лише за наявності зазначених основних умов вантажоперевізник вибирає серед багатьох можливих варіантів перевезень маршрут конкретного міжнародного транспортного коридору.

Висновки. В умовах жорсткої конкуренції вищезазначене приводить до витіснення українських перевізників з міжнародних ринків транспортних послуг, знижує якість обслуговування вітчизняних підприємств і населення.

Від держави залежить ступінь використання транзитного потенціалу. Водночас в Україні відсутня послідовна державна політика щодо розвитку транзитного потенціалу та розбудови пріоритетної транспортної мережі, досі відсутнє стратегічне бачення конкурентних переваг транспортно-дорожнього комплексу порівняно з іншими країнами, перспектив розвитку транзитних вантажопотоків з урахуванням кон'юнктури світового ринку товарів і глобальної виробничої спеціалізації країн. Внаслідок цього склалась стала тенденція втрати транзитних вантажопотоків на напрямку «Європа – Азія».

Україна, маючи технічні можливості для залучення додаткових обсягів транзитних вантажопотоків, може рівномірно використовувати наявні резерви за видами транспорту, тому процес реалізації транзитного потенціалу України гальмує низька якість транспортної мережі й транспортного обслуговування, а також відсутність державного регулювання.

Державна політика у сфері міжнародного транзиту повинна здійснюватися на принципах забезпечення вільного, безпечного і безперешкодного пропуску товарів, пасажирів і транспортних засобів територією України, гарантії прав учасників транзиту, створення належних умов споживачам транзитних послуг, а поступове впровадження європейських транспортних стандартів з приведенням у відповідність нормативно-правової бази приведе до підвищення ефективного транзитного потенціалу України.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо проведення фундаментальних та прикладних досліджень щодо приведення транспортного законодавства, стану доріг та інфраструктури, пунктів пропуску через державний кордон до європейських вимог, пошуку джерел фінансування для розвитку міжнародних транспортних коридорів та транспортної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мережа міжнародних транспортних коридорів / Міністерство транспорту та зв'язку України. Діяльність міністерства. 2008. URL: www.mintrans.gov.ua/uk/transport/print/42.html.
2. Про транспорт : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.03.2020).
3. Автомобільний транспорт України: стан, проблеми перспективи розвитку : монографія / за заг.

ред. А.М. Редзюка. Київ : ДП «Державтотранс НДІ проєкт», 2005. 400 с.

4. Павліха Н.В., Кузьмін П.В. Модернізація транспортних коридорів в умовах економічної нестабільності. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 404–417.

5. Мережа міжнародних транспортних коридорів на території України. URL: <http://www.mintrans.gov.ua/en/transport/print/42.html> (дата звернення: 03.08.2020).

6. Транспортний коридор «Гданськ – Одесса». URL: <http://apx.org.ua/2673-transportnyj-koridor-gdansk-odessabaltijskoe.html> (дата звернення: 03.08.2020).

7. Відновлення транзитного потенціалу в контексті підвищення конкурентоспроможності України на міжнародному ринку транспортних послуг : аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/vidnovlennya-tranzitnogo-potencialu-v-konteksti-pidvischennya> (дата звернення: 03.08.2020).

СЕКЦІЯ 5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ

MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE HOUSING AND COMMUNAL SPHERE

Виявлено, що існує кілька основних механізмів державно-приватних партнерств в житлово-комунальній сфері: контракти, оренда, концесія, угода про розділ продукції й спільні підприємства. Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформувати економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері. Така система спрямована на підвищення якості управління в цій галузі, реалізацію комплексного моніторингу розвитку та функціонування всіх об'єктів житлово-комунальної сфери, розвиток системи підвищення кваліфікації спеціалістів житлово-комунальної сфери тощо. Об'єктами сертифікації можуть виступати послуги окремих організацій чи їх персонал, які здійснюють діяльність у житлово-комунальній сфері. Визначено, що впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері дозволить досягти таких ефектів: підвищити ефективність операційної діяльності підприємств, окремих процесів та проектів; впровадити техніко-технологічні, управлінські еколого-економічні та соціальні інновації; залучити додаткові фінансові, матеріальні та інформаційні ресурси; забезпечити підвищення якості надання комунальних послуг; підвищити потенціал платоспроможності підприємств житлово-комунальної сфери; збільшити інвестиційну привабливість підприємств житлово-комунальної сфери та окремих проектів; удосконалити механізм модернізації систем житлово-комунальної сфери; підвищити сталість розвитку підприємств житлово-комунальної сфери та ефективність процесів надання комунальних послуг. Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформувати економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, комунальні послуги, державно-приватне партнерство, механізми.

It was found that there are several main mechanisms of public-private partnerships in the housing and communal sphere: contracts, leases, concessions, product sharing agreements and joint ventures. For wider implementation of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere of Ukraine it is necessary to create a national register of objects by relevant territories, sectors, processes and projects of the housing and communal sphere, as well as to form an economic mechanism of voluntary certification of management systems, processes, projects, technologies, services and personnel in this field. Such a system is aimed at improving the quality of management in this area, the implementation of comprehensive monitoring of the development and functioning of all objects of housing and communal services, the development of a system of advanced training of specialists in housing and communal services, etc. The objects of certification may be the services of individual organizations or their staff engaged in housing and communal services. It is determined that the introduction of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere will achieve the following effects: increase the efficiency of operational activities of enterprises, individual processes and projects; to introduce technical-technological, managerial ecological-economic and social innovations; to attract additional financial, material and information resources; to ensure the improvement of the quality of communal services; to increase the solvency potential of housing and communal services enterprises; increase the investment attractiveness of housing and communal services enterprises and individual projects; to improve the mechanism of modernization of housing and communal services systems; to increase the sustainability of the development of housing and communal services enterprises and the efficiency of the processes of providing communal services. For wider implementation of public-private partnership mechanisms in the housing and communal sphere of Ukraine it is necessary to create a national register of objects by relevant territories, sectors, processes and projects of the housing and communal sphere, as well as to form an economic mechanism of voluntary certification of management systems, processes, projects, technologies, services and personnel in this field.

Key words: housing and communal services, communal services, public-private partnership, mechanisms.

УДК 354.338.46
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.22>

Шестаковська Т.Л.

доктор наук з публічного управління,
доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національного університету
«Чернігівська політехніка»

Постановка проблеми. Для України в сучасних умовах є важливим розвиток та забезпечення належного функціонування суспільно значущих об'єктів соціального та виробничого призначення на державному, регіональному і місцевому рівнях. Нині не вистачає бюджетного фінансування на утримання підприємств житлово-комунальної сфери. Застосування механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері є одним із ключових шляхів вирішення проблем розвитку цієї сфери. Світовий досвід використання спільних зусиль держави і приватного сектору у рамках ідеології державно-приватного партнерства для створення та використання суспільно-важливих об'єктів є сьогодні ефективним, результативним та відрізняється різноманітністю форм і механізмів співпраці держави і бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики досліджувалися у багатьох наукових працях вчених-економістів і практиків. Зокрема, вагомий внесок у розв'язання цієї проблеми зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Беззубко, І. Гриджук, Б. Данилишин, О. Дацій, О. Димченко, І. Драган, І. Запатріна, Т. Качала, В. Логвиненко, Ю. Манцевич, І. Мельник, Т. Новікова, В. Полуянов, В. Рибак, Т. Строкань, О. Шевська та ін.

Постановка завдання. Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів реалізації житлово-комунальної політики. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність розвитку житлово-комунальної сфери. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів реалізації державної житлово-комунальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Існує кілька основних механізмів державно-приватних партнерств: контракти, оренда, концесія, угода про розділ продукції й спільні підприємства. Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, законодавчі акти України визначають нормативно-правову базу діяльності державно-приватного партнерства.

Як форма державно-приватного партнерства контракти на виконання певних робіт підприємствами у житлово-комунальній сфері доцільно укладати для виконання таких функцій: великих обсягів часто повторюваної роботи

(наприклад, виставлення рахунків споживачам, збирання платежів, зчитування показників лічильників, очищення каналізаційних систем); укладання контрактів на виконання таких робіт особливо вигідне підприємствам з великою кількістю працівників; технічного обслуговування спеціалізованого обладнання (наприклад, насосів на насосних станціях або іншого складного обладнання водоочисних станцій); виконання робіт, що належать до непрофільних видів діяльності комунальних підприємств і потребують від них високих, з огляду на масштаби цих робіт, витрат (наприклад, прання спецодягу, утримання їдальні, технічне обслуговування автотранспортних засобів, лабораторний аналіз тощо) [1].

Як різновид контракту на виконання робіт у житлово-комунальній сфері може бути застосований аутсорсінг, тобто передача власником комунального підприємства певних бізнес-процесів чи виробничих функцій на обслуговування приватному підприємству, яке спеціалізується у відповідній галузі. На відміну від звичайного контракту на виконання робіт, які мають разовий, випадковий характер, на аутсорсінг передаються зазвичай функції із професійної підтримки безперервного функціонування окремих систем на основі довгострокового контракту (не менше одного року).

Найпоширенішими видами аутсорсінгу є передача таких функцій: бухгалтерський облік, управління інформаційними системами, бізнес-планування та оптимізація процесів, послуги доставки, тестування, прибирання та обслуговування, колл-центрів (обробки телефонних викликів та передача на сторону) [2].

За умови застосування такого механізму державно-приватного партнерства, як договір на управління підприємством, комунальне підприємство покладає на приватну компанію відповідальність за виконання всіх завдань, пов'язаних з управлінням функціонування підприємства. Послуги приватної компанії оплачуються здебільшого у фіксованому розмірі, вона бере на себе більший комерційний ризик, ніж при використанні такої форми державно-приватного партнерства, як контракти на виконання робіт. Приватна компанія може нести витрати на дрібний ремонт і незначну реконструкцію устаткування. Зазвичай контракти цього типу є середньостроковими (5-10 років) [3].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як договір на управління підприємством у житлово-комунальній сфері, доцільно враховувати такі організаційно-економічні аспекти: залучити як партнерів міжнародні спеціалізовані фірми

з управління підприємствами у житлово-комунальній сфері, що надасть можливість впровадження технологічних та управлінських інновацій у функціонування вітчизняного житлово-комунального комплексу; сформувані та залучити колектив менеджерів з управління окремими напрямками, процесами та проектами підприємств у житлово-комунальній сфері; функції стратегічного управління та капітальних інвестицій можливо залишити за комунальним підприємством; власник комунального підприємства несе відповідальність за неспроможність приватного підприємства, залученого до управління, задовольнити вимоги встановлених державних стандартів надання комунальних послуг.

Оренда в її традиційній формі (договори оренди) і у формі лізингу має своєю особливістю передачу приватному сектору державного майна в тимчасове користування й за певну плату. Традиційні договори оренди припускають зворотність предмета орендних відносин, причому правоможність щодо розпорядження майном зберігається за власником і не передається приватному сектору. У випадках, що спеціально обумовлюються, орендні відносини можуть завершитися викупом орендованого майна. У випадку договору лізингу лізингоотримувач завжди має право викупу державного майна [3].

При використанні лізингу як механізму державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про фінансовий лізинг» (зі змінами і доповненнями) комунальне підприємство може надати лізингоодержувачу в користування на встановлений термін майно, що є власністю підприємства. У випадку оперативного лізингу лізингоодержувач оплачує користування майном за фіксованою ставкою і отримує, таким чином, стимул до ефективної експлуатації майна і скорочення експлуатаційних витрат. Об'єктом лізингу можуть бути тільки основні фонди комунального підприємства [4].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як лізинг, у житлово-комунальній сфері доцільно враховувати такі організаційно-економічні аспекти:

- приватне підприємство має звітувати перед власником комунального підприємства або уповноваженим ним органом;
- приватне підприємство отримує можливість зниження ризиків оперативної діяльності за рахунок комунального підприємства;
- приватне підприємство може віднести лізингові платежі на витрати, що знижує прибуток до оподаткування;
- право власності на обладнання залишається за комунальним підприємством [5].

Науковці визначають концесію як специфічний механізм відносин між державою й приватним сектором, що одержує все більше поширення. У межах концесійних договорів діють конкурентні відносини.

У концесії науковці виділяють ряд характерних ознак [6]:

- предметом концесії завжди є державна власність, а також монополні види діяльності держави;
- одним із суб'єктів концесійної угоди виступає держава (в особі відповідних органів виконавчої влади);
- мета концесії полягає в задоволенні суспільних потреб;
- концесії завжди мають договірну основу (концесійну угоду);
- концесія спирається на зворотність предмету угоди, який надається приватному партнерові за плату, обумовлену в угоді.

Виділяють три види концесій:

- на вже існуючі об'єкти;
- на будівництво або модернізацію об'єктів;
- передача об'єктів державної власності в управління приватній керуючій компанії [6].

У рамках цих видів можливі варіанти концесійних відносин, засновані на комбінації правочинності власності між державою й приватними концесіонерами, а також припустимих меж їх конкретної підприємницької й інвестиційної діяльності (спорудження, експлуатація, управління) [3].

У процесі розвитку державно-приватного партнерства концесії дозволяють державі [5]:

- при незмінному збереженні об'єкта у суспільній власності передавати його у володіння і користування приватному сектору на поворотній основі при дотриманні суворого контролю за діяльністю концесіонера;
- перекласти функції будівництва, експлуатації, утримання об'єктів суспільної власності, насамперед у сфері виробничої і соціальної інфраструктури, на приватний сектор;
- забезпечити технічний і технологічний розвиток державних і муніципальних виробництв, об'єктів і послуг;
- створити передумови для ефективного функціонування виробничих об'єктів, що знаходяться у суспільній власності, оптимального управління ними, раціональної експлуатації природних ресурсів, захисту навколишнього природного середовища;
- переривати дію концесійного договору у випадку порушення концесіонером його умов і положень, повертати об'єкт у державне управління чи передавати його у концесію іншому господарюючому суб'єкту;

- повніше реалізовувати принципи соціальної справедливості при оптимізації державного втручання в економіку;

- забезпечувати реальне партнерство держави і приватного сектору на пріоритетних напрямках економічного і соціального розвитку;

- формувати конкурентні ринки в окремих сегментах державної і муніципальної власності;

- одержувати концесійні платежі до бюджетів різних рівнів.

- Зацікавленість бізнесу у концесіях виявляється у тому, що:

- концесіонер отримує у довгострокове володіння і користування державні активи, часто – на пільгових умовах плати за концесію;

- вкладаючи інвестиції, концесіонер має достатні гарантії їх повернення, оскільки держава як партнер концесіонера несе певні ризики щодо забезпечення мінімального рівня рентабельності. В окремих випадках (проекти у сфері водо-, газо-, тепlopостачання) держава йде на те, щоб доплачувати із бюджету концесіонеру за умови поліпшення їм якості послуг;

- концесіонер, маючи господарську свободу, може за рахунок підвищення продуктивності праці, нововведень збільшувати загальну прибутковість бізнесу під час дії строку концесії [4].

Разом з тим концесії як формі господарювання властиві і недоліки порівняно з іншими формами партнерства. В основному вони пов'язані з тим, що концесії надаються на тривалі строки, а тому закріплені у договорі положення можуть бути змінені тільки за погодженням сторін чи рішенням суду [6]. Фіксовані системи відносин держави і бізнесу на довготривалу перспективу, детермінованість багатьох закладених у концесійний договір положень зменшують гнучкість і динамічність, характерну для сучасної економіки.

Недолік концесії полягає і в тому, що об'єкти інфраструктури мають тривалі строки окупності і повернення інвестицій. Складність проведення розрахунків на тривалий термін по концесійним об'єктам викликає неточності, що призводить до підвищення ризиків невиконання умов концесії.

До публічно-правових ознак концесійних угод ставиться фіксування в них публічних інтересів, представником яких є держава. За концесійною згодою приватний партнер держави (концесіонер) зобов'язаний підкорятися вимогам публічних інтересів. Обставини, що ставлять під загрозу публічний інтерес або, що заподіюють йому збиток, виступають законною підставою для вживання заходів, спеці-

ально не прописаних в угоді. З метою захисту публічного інтересу в концесійній угоді можуть бути передбачені суверенні односторонні права й переваги органа публічної влади перед концесіонером [5].

При використанні такого механізму державно-приватного партнерства, як концесія, у житлово-комунальній сфері доцільно врахувати таке:

- складність вартісної оцінки об'єктів житлово-комунальної сфери для передачі в концесію;

- власник комунального підприємства несе ризик неплатоспроможності

- концесіонера та невиконання ним умов договору;

- висока енергомісткість тепlopостачання, водопостачання та водовідведення може стати чинником фінансової нестабільності приватного підприємства - концесіонера;

- тривалість концесії доцільно співвідносити з терміном амортизації очікуваних капітальних вкладень або відшкодування капітальних витрат;

- концесія як механізм державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері буде ефективною в містах із високою щільністю населення (економія на масштабі) [6].

Для поширення державно-приватного партнерства у житлово-комунальній сфері у цілому та концесії зокрема необхідно розробити типову концесійну угоду в галузі об'єктів водо- та теплозабезпечення, водовідведення, очистки стічних вод, переробки та утилізації побутових відходів.

В Україні з метою поступового переходу від монопольного стану до ринкового в системі теплозабезпечення та тепlopостачання, а також забезпечення часу для адаптації споживачів та виробників до нових умов виникає обґрунтована необхідність використання перехідних моделей організації ринку. Серед таких моделей є модель єдиного покупця, яку доцільно застосовувати за умови [2]: невеликої кількості постачальників порівняно з кількістю споживачів; структури укладених угод, яка не підлягає частій зміні; можливості реалізації конкуруючих довгострокових проектів виробництва тепла.

У системі теплозабезпечення та тепlopостачання модель єдиного покупця використовується для побудови та організації відносин, у яких присутні підключені до єдиної теплової мережі джерела тепла, що належать різним власникам. Єдиний покупець проводить конкурсний відбір джерел теплової енергії для закупівлі в них теплової енергії та (або) потужності для продажу споживачам.

Для більш широкого впровадження механізмів державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері України необхідно створити національний реєстр об'єктів за відповідними територіями, секторами, процесами та проектами житлово-комунальної сфери, а також сформувані економічний механізм добровільної сертифікації систем управління, процесів, проектів, технологій, послуг та персоналу в цій сфері. Така система спрямована на підвищення якості управління в цій галузі, реалізацію комплексного моніторингу розвитку та функціонування всіх об'єктів житлово-комунальної сфери, розвиток системи підвищення кваліфікації спеціалістів житлово-комунальної сфери тощо. Об'єктами сертифікації можуть виступати послуги окремих організацій чи їх персонал, які здійснюють діяльність у житлово-комунальній сфері. Підприємствам, що пройшли сертифікацію у житлово-комунальній сфері, може надаватися пріоритетність чи переваги в конкурсах державного або регіонального замовлення. Зазначені заходи підвищуватимуть конкурентоспроможність та статус організації при здійсненні діяльності в конкурентному середовищі.

Доцільними інструментами стимулювання енергозбереження в системі теплозабезпечення мають стати:

1) організація моніторингу програм із підвищення енергоефективності, з виокремленням отриманої економії на окремі рахунки, що дозволить реально оцінити результати виконання проектів, внесення коректив та врахування необхідних змін у майбутньому;

2) розробка та впровадження механізмів мотивації персоналу до енергозбереження та енергоефективного управління, персонального заохочення за економію та покарань за перевитрати паливно-енергетичних ресурсів на підприємствах усього ланцюга теплозабезпечення;

3) створення системи стимулювання кредитування енергоефективних проектів;

4) підвищення економічності роботи котельних шляхом переведення їх із дефіцитного та дорогого палива на газ та інші види палива;

5) комплексного впровадження автоматизованих систем диспетчерського управління та контролю.

Висновки. Отже, впровадження механізмів державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарювання дозволить досягти таких ефектів: підвищити ефективність операційної діяльності підприємств, окремих процесів та проектів; впровадити техніко-технологічні, управлінські еколого-економічні та соціальні інновації; залучити додаткові фінансові, матеріальні та інформаційні ресурси; забезпечити підвищення якості надання комунальних послуг; підвищити потенціал платоспроможності підприємств житлово-комунальної сфери; збільшити інвестиційну привабливість підприємств житлово-комунальної сфери та окремих проектів; удосконалити механізм модернізації систем житлово-комунальної сфери; підвищити сталість розвитку підприємств житлово-комунальної сфери та ефективність процесів надання комунальних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 279 с.
3. Лагутін В. Економічна політика держави та ефекти її реалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 4. С. 5-20.
4. Delmon J.(Ed), *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk*. 2009. 668 p.
5. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: [монографія] / І. О. Драган. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.
6. Базарна О.В. Дослідження системи публічного управління житлово-комунальним господарством країни. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 116-119.

РЕАЛІЗАЦІЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАСОБАМИ PR-ТЕХНОЛОГІЙ

REALIZATION OF THE COMMUNICATION FUNCTION OF PUBLIC MANAGEMENT OF PR-TECHNOLOGIES

У статті розкрито сутність поняття «PR-технології», «технології зв'язків із громадськістю»; охарактеризовано комунікаційну функцію зв'язків із громадськістю в державному управлінні; відтворено наукову дискусію навколо проблеми реалізації комунікаційної функції в державному управлінні засобами PR-технологій. Зазначено, що публік рілейшнз у контексті державної політики стали однією з управлінських функцій. Комунікаційна діяльність публік рілейшнз є цілісним послідовним системним процесом, в реалізації якого застосовуються PR-технології, що забезпечує двосторонню комунікацію між органами державної влади та громадськістю. Вказано на те, інструментами зв'язків з громадськістю виступають PR-технології, що використовуються з метою реалізації конкретних комунікацій з суспільством. Підкреслюється, що за допомогою зворотного зв'язку між органами державної влади та громадськістю можна вчасно й адекватно коригувати управлінські дії, оперативно оцінити ефективність прийнятих рішень тощо. Зазначено, що функціональне спрямування PR охоплює встановлення взаєморозуміння та конструктивного діалогу між органами державної влади і громадськістю; забезпечення довіри до державної політики; формування позитивного іміджу та репутації управлінських органів у свідомості громадськості; планування та реалізації PR-програм, визначення їхньої ефективності щодо впливу на громадську думку; консалтинг з питань політики, діяльності та комунікацій органів державної влади тощо. PR-технології сприяють підтриманню позитивного іміджу організації шляхом взаємодії з медіа-агенціями, цільовими групами тощо. Залучення громадськості до обговорення основних соціально-політичних, економічних питань, отримання, осмислення і вивчення отриманої від представників органів державної влади інформації сприяє виваженому альтернативному вибору при прийнятті управлінських рішень.

Ключові слова: громадськість, держава, державна політика, державне управління, зв'язки з громадськістю, імідж, комунікаційна діяльність, органи державної влади.

The article reveals the essence of the concepts "PR-technologies", "public relations technologies"; described the communication function of public relations in public administration; the scientific discussion around the problem of realization of the communication function in the state management by means of PR-technologies is reproduced. It is noted that public relations in the context of public policy has become one of the management functions. The communication activity of public relations is a holistic consistent system process, in the implementation of which PR-technologies are used, which provides two-way communication between public authorities and the public. It is pointed out that the tools of public relations are PR-technologies used to implement specific communications with society. It is emphasized that with the help of feedback between public authorities and the public, it is possible to timely and adequately adjust management actions, promptly assess the effectiveness of decisions, and so on. It is noted that the functional direction of PR includes the establishment of mutual understanding and constructive dialogue between public authorities and the public; ensuring confidence in public policy; formation of a positive image and reputation of management bodies in the minds of the public; planning and implementation of PR-programs, determining their effectiveness in influencing public opinion; consulting on policy, activities and communications of public authorities, etc. PR-technologies help maintain a positive image of the organization by interacting with media agencies, target groups and more. Involving the public in the discussion of the main socio-political, economic issues, obtaining, understanding and studying the information received from government officials contributes to a balanced alternative choice in management decisions.

Key words: public, state, public policy, public administration, public relations, image, communication, public authorities.

УДК 351.751
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.23>

Сопіна О.А.

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою, Класичний приватний університет м. Запоріжжя

Постановка проблеми. У сучасних умовах зв'язки з громадськістю (публік рілейшнз) у контексті державної політики стали однією з управлінських функцій. Інформація в управлінській відіграє надзвичайно важливу роль, адже нею пронизані всі стадії процесу управління. Тому наразі актуалізуються проблеми: забезпечення ефективного зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю, створення позитивного іміджу органу влади управління, дієвий вплив на суспільну свідомість та формування громадської думки.

Інструментами зв'язків з громадськістю виступають PR-технології, що використовуються з метою реалізації конкретних комуніка-

цій з суспільством. За допомогою зворотного зв'язку між органами державної влади та громадськістю можна вчасно й адекватно коригувати управлінські дії, оперативно оцінити ефективність прийнятих рішень тощо.

Питанням комунікаційної функції зв'язків із громадськістю в державному управлінні та ролі PR-технологій в її реалізації присвятили наукові праці О. Бабкіна [17], В. Басалюков [17], В. Бебик [17], А. Букач [4], Н. Драгомирецька [4], К. Кандагура [4], Коврига [6], В. Королько [8], В. Кузнецов [9], Л. Литвинова [19], А. Михненко [19], Є. Ромат [18], О. Соснін [19], А. Халецький [20], Л. Хорішко [21] та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «PR-технології», «технології зв'язків із громадськістю»; охарактеризувати комунікаційну функцію зв'язків із громадськістю в державному управлінні; відтворити наукову дискусію навколо проблеми реалізації комунікаційної функції в державному управлінні засобами PR-технологій.

Виклад основного матеріалу. Державна інформаційна політика, на думку вчених (О. Сосніна, А. Михненко, Л. Литвинової), – це «діяльність державних органів, спрямована на регулювання розвитку інформаційної сфери суспільства, що охоплює не тільки інформаційні телекомунікаційні системи чи засоби масової інформації, а й усю сукупність виробництв і відносин, пов'язаних зі створенням, збереженням, обробкою, видачею і поширенням інформації у всіх її видах – ділової, розважальної, науково-освітньої, новин тощо» [19].

Залучення громадськості до обговорення основних соціально-політичних, економічних питань, отримання, осмислення і вивчення отриманої від представників органів державної влади інформації сприяє виваженішому альтернативному вибору при прийнятті управлінських рішень. Інструментами зв'язків з громадськістю, як уже зазначалося, виступають PR-технології.

Технологія в загальному розумінні – це сукупність знань, умінь і навичок про засоби і способи здійснення певних дій (діяльності) для досягнення поставленої мети.

Як зазначає Л. Хорішко, «в сучасних умовах процеси структурно-змістовного перетворення політичної системи, спрямовані на розкриття всіх її потенційних можливостей, забезпечення розвитку соціально-правової держави та сприяння становленню громадянського суспільства» [21, с. 137].

На цей час діяльність у сфері PR в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні регламентується нормативно-правовою базою, що включає Конституцію України [7], Закон України «Про державну службу в Україні» [10], Закон України «Про інформацію» [14], Закон України «Про доступ до публічної інформації» [11], Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [15], Закон України «Про захист суспільної моралі» [12], Закон України «Про звернення громадян» [13], Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [16] тощо.

Як зазначає О. Соснін, «комунікативна сфера зв'язків з громадськістю не зводиться до традиційного, вузького розуміння публік рилейшнз. Вона передбачає активну взаємодію суспільних, державних і приватних управлінських структур у площині пізнавальної діяльності людей, із щонайвищими соціальними цінностями суспільства, які визначають його духовний розвиток і технологічний прогрес, зокрема, у сфері екології, етики, науки, культури. У межах цієї комунікативної сфери встановлюються не тільки взаємовигідні зв'язки, а й гармонійні суспільні відносини, кінцевою метою яких є соціальна інтеграція суспільства і соціальні зміни на благо суспільства [19].

Державна реклама є одним із типів некомерційної реклами, спрямованим на формування установок в окремих громадян, їхніх об'єднань і всього населення в цілому сприятливого іміджу державної влади та державної політики в суспільстві (І. Буднікевич [1, с. 159]).

Комунікаційна діяльність публік рилейшнз є цілісним послідовним системним процесом, в реалізації якого застосовуються PR-технології.

На думку В.Ф. Кузнецова [9], PR-технології є:

1) формою соціальної інженерії, зумовленою властивостями діючого суб'єкта керування, його знаннями, досвідом, духовними ресурсами й технічними компонентами;

2) засобом інформації, джерела спонукання внутрішніх механізмів регуляції всієї системи зв'язків із громадськістю і її окремими елементами, тобто, як елемент діяльності суб'єкта керування, що виконує певні функції, технології зв'язків із громадськістю.

У науковому світі існують різні дефініції поняття «PR-технології», «технології зв'язків із громадськістю», зокрема ті, що подано в табл. 1.

На нашу думку, PR-технологія – соціально-комунікативна технологія, що являє собою комплекс методів, прийомів і способів діяльності, які реалізуються засобами PR з метою впливу на громадську думку. PR-технологію має послідовні стадії здійснення: постановка проблеми, визначення мети й завдання, конкретизація цільових груп та каналів інформування; визначення основних етапів вирішення проблеми, розроблення звернень до громадськості, формування бюджету проекту, комунікація з громадськістю, моніторинг, аналіз та самооцінка власної діяльності, побудова перспектив на майбутнє у зв'язках органу державної влади з громадськістю.

Функціональне спрямування PR охоплює встановлення взаєморозуміння та конструктивного діалогу між органами державної влади і громадськістю; забезпечення довіри до державної політики; формування позитивного

іміджу та репутації управлінських органів у свідомості громадськості; планування та реалізації PR-програм, визначення їхньої ефективності щодо впливу на громадську думку; консалтинг з питань політики, діяльності та комунікацій органів державної влади тощо.

Громадська – свого роду знаряддя політики, адже її формування є сферою (в тому числі) боротьби за владу

Як зазначає О. Коврига, «громадська думка – це сукупність думок індивідів щодо спільної проблеми, яка зачіпає інтереси якоїсь групи людей. Інакше кажучи, консенсус бере початок від збіжних установок людей щодо цієї проблеми» [6, с. 111].

Через інформаційно-комунікативну функція «реалізується вирівнювання відмінностей у попередній (початковій) інформованості партнерів. Можна стверджувати, що саме ця функція є основою державно-громадського діалогу» [3, с. 7].

Науковець Є. Ромат так визначає систему комунікацій державного управління: це – «комплекс міжособистісних діалогових комунікацій у малих групах, публічних, організаційних та масових комунікацій, що є елементом системи державного управління й забезпечує комунікації суб'єктів управління з їх аудиторією» [18, с. 161].

Як зазначає Д. Істон, важливим є зворотний зв'язок між владою та суспільством, оскільки «це дає їй можливість амортизувати зовнішні впливи, трансформуючи при цьому оточуюче середовище за допомогою конкретних способів ефективної двохсторонньої взаємодії та обміну інформацією» [5].

Як зауважує Ю. Гаврилечко, «саме принцип наявності доступу до урядової інформації для широкої громадськості дає вагомий підстави

говорити не лише про відкритість та прозорість процесу прийняття рішень суб'єктами державного управління, але й, водночас, впливати на створення позитивного іміджу органів державної влади у представників цільових аудиторій» [3, с. 9].

На думку Л. Хорішко, «залежно від конкретного етапу функціонування політичної системи, доцільним є використання відповідної моделі PR-практик, яка акцентує увагу на певних PR-технологіях, направлених на активізацію громадськості стосовно усвідомлення запропонованих програм розвитку, можливостей активного включення (спільного з політичними суб'єктами) в діяльність для здійснення змістовних перетворень політичної системи» [21, с. 141–142].

Сутність і спрямованість PR-технологій у державному управлінні розкривається через функції, серед яких ключова роль належить комунікативній функції, що забезпечує двосторонню комунікацію між органами державної влади та громадськістю.

Як стверджують зарубіжні ні фахівці у сфері комунікації в державному управлінні [23], PR-технології сприяють підтриманню позитивного іміджу організації шляхом взаємодії з медіа-агенціями, цільовими групами тощо. Окрім цього, державні адміністратори мають розробляти комунікативні стратегії для крупних державних організацій та установ у державному секторі. Вони повинні думати швидко у мінливих ситуаціях, мають швидко оцінювати будь-яку ситуацію і швидко дати належну відповідь.

В Україні, як зауважує В. Бебик, «перший етап формування національного корпусу служб зв'язків із громадськістю завершився у 1995 р. Він характеризувався кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що

Таблиця 1

Дефініції поняття «PR-технології» («технології зв'язків із громадськістю»)

Автори	Тлумачення
Д. Гавра [2].	«PR-технологія – це реалізована засобами PR соціально-комунікативна технологія керування зовнішніми й внутрішніми комунікаціями базисного суб'єкта PR з його цільовими спільнотами»
Н. Драгомирецька, К. Кандагура, А. Букач [4]	PR («паблік рилейшинз») – напрямок комунікативної діяльності, що формується як теорія і як практична технологія.
В. Кузнецов [9]	Технології зв'язків із громадськістю – це сукупність послідовно застосовуваних процедур, прийомів і способів діяльності по організації зв'язків із громадськістю, спрямованих на найбільш оптимальну й ефективну реалізацію цілей і завдань суб'єкта керування в певний час і в певному місці... Технології зв'язків із громадськістю встановлюються лише тоді, коли в процесі досягнення мети складається певна послідовність операцій, що фіксує черговість застосування певних прийомів і засобів досягнення конкретної мети... Технології зв'язків із громадськістю – це й процес застосування прийомів, спрямованих на досягнення конкретної мети, і результат цей діяльності.

Характеристика комунікаційної функції в державному управлінні

Дослідники	Зміст і сутність функції
А. Халецький [20]	Сприяння державі у розв'язанні об'єктивних суперечностей між плюралізмом політичної сфери суспільства і цілісністю державної влади
Е. Манс [22]	Побудова довіри (практика прозорості та консенсусу; наявність високого емоційного інтелекту; завоювання довіри тих, для кого служать державні адміністратори і для кого вони працюють); виявлення бар'єрів (перешкоди для роботи державних адміністраторів при спілкуванні, обговоренні, прийнятті рішень тощо); досягнення консенсусу (розуміння перешкод на шляху до ефективної роботи, оскільки мають навички «активного слухання»; створення умов для того, щоб інші відчували себе залученими до процесу, навіть якщо вони не приймають участь безпосередньо; переконання та формування односторонніх з тих, хто не сприймає певні рішення або пропозиції); посилення команди (комунікація має стати джерелом інформації та залучення членів команди до ефективної праці); персоналізація (спрямування повідомлення ефективним та відповідним чином: персонально кожному).
Ю. Гаврилечко [3, с. 9].	Забезпечення діалогового характеру комунікацій суб'єкта управління (органу державної влади) – з одного боку, та його цільових аудиторій – з іншого.

здійснюють функції зв'язків із громадськістю, фахівцями [17, с. 47].

Як зазначає В. Королько, в умовах демократичних реформ необхідною є можливість партнерських стосунків між владою і суспільством, що обумовлює бажання отримання однакової практичної вигоди від PR-комунікацій і для органу влади, і для суспільства. Застосовується так звана двостороння симетрична комунікація – технологія взаємодії влади і суспільства, що характеризується повним усвідомленням суб'єкту PR-діяльності необхідності взаємодії з суспільством і взаємовпливу зовнішнього соціального середовища і органу влади. Мета PR-діяльності – взаємна користь органу влади і громадськості (тобто «симетричність»); широке використання практики ведення переговорів, підписання угод, стратегії вирішення конфліктів, яке призводить до модифікації позицій, думок і поведінки як громадськості, так і органу влади; акценти у функціях PR-фахівців робляться на дослідницькій і консультативній діяльності [8].

Висновки. Отже, потужний розвиток інтенсифікація інформаційного суспільства зумовив потребу в новому виді діяльності – зв'язках із громадськістю, що активно почала розвиватися на початку ХХ ст., відтак зросли вимоги до управління інформацією, яка надходила від органів державної влади до широкого загалу. Наразі посилюється необхідність вдосконалення стратегії комунікаційної діяльності органів державної влади з громадськістю, а також плану завдань, спрямованих на реалізацію цієї стратегії. Вся робота служби публік релейшинз будується за принципами: відкритості, гласності, адресності, прозорості, достовірності, системності комунікації, зрозумілості, довіри і

послідовності, адекватності, технологічної гнучкості, – що є запорукою усвідомлення державою своєї відповідальності перед суспільством. Залучення громадськості до обговорення основних соціально-політичних, економічних питань допомагає вираженню альтернативному вибору органів державної влади при прийнятті управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Буднікевич І. М. Напрямки використання інструментів класичної концепції муніципального маркетингу в забезпеченні конкурентоспроможності міста. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2011. № 3. Т. 2. С. 41–49.
2. Гавра Д. П. Социально-коммуникативные технологии: сегодня и завтра. *PR-диалог*. 2003. № 2–3. С. 19–32.
3. Гаврилечко Ю. В. Комплекс маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 11–12. Том 6. С. 5–12.
4. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
5. Истон Д. Категории системного анализа политики. URL: <http://www.gumer.info/bibliotek/Buks/Polit/Hrestom/35.php>.
6. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Том 31 (70). С. 109–114.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Київ, 2006. 130 с.
8. Королько В. Система публік релейшинз як чинник становлення громадянського суспільства. *Суспільна трансформація: концептуалізація, тенденції, укра-*

їнський досвід / за ред. В. Танчера, В. Степаненка. Київ : Інститут соціології НАН України, 2004. С. 121–171.

9. Кузнецов В. Ф. Связи с общественностью: теория и технологии. Москва : Аспект Пресс, 2005. 196 с.

10. Про державну службу в Україні : Закон України. Редакція від 16.07.2021. Підстава: 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України. Редакція від 24.10.2020. Підстава: 912-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

12. Про захист суспільної моралі : Закон України. Редакція від 17.03.2021. Підстава: 1256-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>.

13. Про звернення громадян : Закон України. Редакція від 01.01.2020. Підстава: 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

14. Про інформацію : Закон України. Редакція від 16.07.2020. Підстава: 692-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

15. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України. Редакція від 16.07.2019. Підстава: 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

16. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України. Редакція від

30.09.2020. Підстава: 889-2020-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.

17. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басалюков, В. М. Бебик та ін.; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. Київ; Сімферополь : МАУП, 2003. 235 с.

18. Ромат Є. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах. Київ : УАДУ, 2003. 380 с.

19. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 220 с.

20. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547>.

21. Хорішко Л. Вплив PR-технологій на функціонування політичної системи. *Політичний менеджмент*. 2012. №1–2. С. 136–143.

22. Manns E. K., Waugh W. L. Communication in public administration: the need for skill-based education. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.1989.tb01008.x/abstract#>.

23. Public administration-a communicating organization. The role of communication and orientation towards the citizens muscalu. *Revista Economica*. 2015. 73. URL: <http://economice.ulbsibiu.ro/revista.economica/archive/67506muscalu.pdf>.

СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ КУЛЬТУРНО-ОСВІТНЬОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

STRATEGIC VECTORS OF CULTURAL AND EDUCATIONAL SUPPORT FOR INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

У статті визначено та уточнено особливості стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Україні.

На основі аналізу, узагальнення й систематизації дефініцій понять уточнено визначення стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, під якими запропоновано розуміти такі комплексні напрямки концептуальних, інституційних, методологічних (у т.ч. інструментальних) та інших інноваційних перетворень у сфері публічної влади, що ґрунтуються на суспільних, освітніх, культурних та загальнолюдських цінностях і спрямовані на забезпечення сталого розвитку країни. Таке визначення дозволяє підходити до конкретизації кожного з векторів комплексно, всебічно.

З використанням компетентісного підходу визначено стратегічні вектори культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, а саме:

- вектор освіти,
- вектор культури,
- вектор науки і практики,
- вектор технологій,
- вектор партнерства,
- вектор мотивації,
- вектор комунікацій,
- вектор інформації.

Уточнено сутність та особливості кожного з визначених векторів.

Реалізація визначених автором стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій у публічному управлінні дозволяє досягти інтегральних результатів у проведенні реформ завдяки посиленню мотивації персоналу та інтеграції всіх видів освітньої, професійної й культурно-творчої діяльності виконавців.

Результати дослідження можуть бути покладені в основу розроблення механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, а також використані у практичній діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне управління, стратегічні вектори, культурно-освітнє забезпечення, інноваційні трансформації.

This article identifies and specifies peculiarities of strategic vectors of cultural and educational support of innovative transformations of public administration in Ukraine.

On the basis of the analysis, generalization and systematization of definitions we have understood the definition of strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration, which we propose to mean such complex strains of conceptual, institutional, methodological (including instrumental) and other innovative transformations in the sphere of public administration, instrumental) such other innovative transformations in the sphere of public authority, which are based on social, educational, cultural and general public values and are aimed at ensuring sustainable development of the country. This definition allows us to approach the specification of each of the vectors in a comprehensive, inclusive way.

Using the competence approach, the strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations of public administration have been identified:

- vector of education,
- vector of culture,
- Vector of science and practice,
- vector of technology,
- partnership vector,
- motivation vector,
- vector of communication,
- vector of information.

The essence and peculiarities of each of the identified vectors are clarified.

The implementation of the strategic vectors of cultural and educational support for innovative transformations in public administration, specified by the author, allows achieving integral results in the reform due to the increased motivation of staff and the integration of all types of educational activities, professional and cultural-creative activities of the executives.

The results of the research can be laid as the basis for the development of the mechanism of cultural and educational support for innovative transformations of public administration, as well as used in the practical activities of public authorities and local self-government.

Key words: public management, strategic vectors, cultural and educational support, innovative transformations.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2021.21.24>

Саламатов В.О.

д. наук з держ. упр., професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка

Масляк М.І.

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливість якомога більш точного визначення стратегічних векторів інноваційних трансформацій публічного управління в Україні складно переоцінити, адже (які свідчить практика) відволікання ресурсів у безперспективному напрямку значно уповільнює суспільний розвиток. Стратегічні вектори інноваційних змін, під якими ми розуміємо комплексні напрямки концептуальних, інституційних, інструментальних та інших перетво-

рень у сфері публічної влади (тобто державної та муніципальної влади), мають призвести до успішної реалізації реформ у публічному управлінні і спрямовані на забезпечення сталого розвитку країни на найближчі роки. Такі трансформації стосуються як докорінних змін, так і модернізаційних заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У проекті «Стратегії сталого розвитку України до 2030 р.» відзначено, що визначальним акцентом стратегічного розвитку країни

має бути інноваційне спрямування, яке ґрунтується на активному використанні знань і наукових досягнень, стимулюванні інноваційної діяльності [1].

Вітчизняні науковці Баштаник В. В. [2], Кожушко А. [3], Федулова Л.І. [4], Хачатурян Х.В. [5], Ющенко Л.І. [6], Якименко С. В. [7] та інші наголошують на необхідності модернізації системи публічної влади саме на інноваційній основі, а інновації (які визначені науковцями як результати впровадження нових ідей) спрямовані на реалізацію знову створених або удосконалених управлінських рішень у сфері публічного управління та адміністрування.

Так, Кожушко А. відзначає, що «триває пошук шляхів створення інновацій і спільних креативних рішень, їх поширення та захисту, одним із яких є стратегія спільних інновацій, побудована на взаємодії публічної влади і суспільства» [3]. Хачатурян Х.В. конкретизує сутність управлінських інновацій в контексті особистісного виміру і уточнює, що вони «включають у себе не лише зміни в методологіях та технологіях управлінської діяльності, а й певні аспекти духовної творчості, загалом наукової і розумової діяльності, мотивацію і способи поведінки, які якісно відрізняються від тих, що мали місце раніше, нові ціннісні та корпоративно-культурні елементи тощо» [5, с.7].

З іншого боку, якість проведення реформ, а у подальшому – надання адміністративних послуг – напряму залежать від рівня освіти, культури, професіоналізму й сумлінності та вмотивованості виконавців (державних службовців).

Питанням культурно-освітнього забезпечення реформ публічного управління присвятили свої праці науковці Андрєєв А. В. [8], Антонова О. В. [9], Бульба В. Г. [10], Вольська О. М. [11], Поступна О.В. [12] та інші.

Зокрема, Андрєєв А. В. акцентує, що «у теоретичному аспекті, як об'єкт публічного адміністрування, значної уваги вимагає соціально-культурна царина» [8]. Поступна О.В. наголошує, що «сучасна людина має бути соціально активною, тобто орієнтованою на вирішення завдань, які стоять перед громадою. Її соціальна активність може проявлятися у різних сферах життєдіяльності суспільства – освітній, професійній, громадсько-політичній, культурно-дозвіллевій тощо» [12, с. 54].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, конкретизація стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління є актуальною проблемою як у теоретичному, так і у практичному аспектах.

Метою статті є визначення та уточнення особливостей стратегічних векторів інноваційних трансформацій публічного управління в Україні. Для досягнення сформульованої мети необхідно:

- проаналізувати дефініції понять та конкретизувати визначення стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління;
- визначити стратегічні вектори культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління та уточнити їх сутність.

Методи дослідження: порівняльний, компетентісний, логічного узагальнення.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетними положеннями реформ публічного управління має бути кардинальна зміна підходів у трьох основних (рівноцінних) елементах виконавчої влади [13]:

- 1) структурному,
- 2) технологічному (процедурному),
- 3) кадровому.

Нова ідеологія публічного управління має втілюватись з урахуванням 3-х зазначених елементів влади, а також 4-х типів інновацій за допомогою:

- по-перше, оновлених організаційних структур управління (які відповідають вимогам і потребам інформаційного суспільства і здатні продукувати й реалізовувати нові адміністративні послуги, забезпечують широку участь населення в управлінні),
- по-друге, сучасних механізмів (які забезпечують реалізацію нових процедур, методів і технологій управління, у т.ч. з застосуванням цифрових технологій),
- по-третє, висококваліфікованих фахівців з публічного управління та адміністрування, які володіють необхідними знаннями (базовими, професійними й вузькоспеціалізованими) й компетентностями для реалізації реформаційних перетворень,
- по-четверте, формування комплексу сучасних якісних публічних послуг.

Саме завдяки останньому компоненту можлива успішна реалізація перших двох складових реформ. Всебічний розвиток людських ресурсів, задіяних у системі публічної влади, їх цінного культурно-освітнього капіталу є базою успішних перетворень. Відтак, культурно-освітнє підґрунтя є невід'ємною складовою стратегічних змін і удосконалення кадрової політики в системі публічної служби.

Під культурно-освітнім простором науковці розуміють [14]:

- систему координат для суспільних, етнічних цінностей; світоглядно-ціннісну основу

соціокультурного розвитку суспільства (О. В. Марченко),

- парадигму ціннісних орієнтацій і трансформацій суспільства (І. Г. Мухіна),

- транслятор цінностей загальнолюдської та української національної культури молодому поколінню (О. В. Малицька),

- результат концептуалізації розвитку виховної системи (Г. В. Захарова).

Отже, відповідно, під *стратегічними векторами культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління* ми розуміємо такі *комплексні напрямки концептуальних, інституційних, методологічних (у т.ч. інструментальних) та інших інноваційних перетворень у сфері публічної влади, що ґрунтуються на суспільних, освітніх, культурних та загальнолюдських цінностях і спрямовані на забезпечення сталого розвитку країни.*

Вітчизняний науковець Федулова Л.І. вважає, що розбудова ефективної системи публічного управління на засадах інноваційності та креативності можлива при впровадженні сучасних організаційних структур публічної влади та мобілізації людського потенціалу й формуванні ефективної взаємодії між публічною владою та громадою (а саме: наукою та освітою, інноваційними екосистемами, центрами компетенцій, бізнесом і соціальним партнерством) [4].

Одним з важливих елементів трансформаційних перетворень публічного управління є реформа у сфері освіти державних службовців, яка є регламентованою на законодавчому рівні. Аналіз нормативно-правової бази реформи публічного управління в частині управління знаннями держслужбовців (а саме: Законів України, Постанов Кабінету Міністрів України, Розпоряджень Кабінету Міністрів України, Наказів Національного агентства України з питань державної служби) свідчить, що основні положення про систему їх професійного навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації (у т.ч. стажування), умови матеріального та фінансового забезпечення чітко регламентовані. Але, культурно-освітнє забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління включає значно ширше коло питань, ніж тільки освітній рівень державних службовців.

Враховуючи багатозадачність та важливість успішності реалізації реформ публічного управління, вважаємо, що найбільш прийнятним для визначення стратегічних векторів трансформаційних змін є компетентісний підхід. Відтак, до стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління пропонуємо віднести (рис. 1):

- вектор освіти (підвищення рівня освіти через систему навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації публічних управлінців і, відповідно, наявності висококваліфікованих і компетентних фахівців в органах влади),

- вектор культури (підвищення рівня культури і культуротворчої діяльності публічних управлінців),

- вектор науки і практики (впровадження кращих здобутків вітчизняної й закордонної теорії й практики в діяльність органів влади і місцевого самоврядування при розробленні й реалізації стратегічних рішень),

- вектор технологій (діджиталізація відносин у сфері публічної влади; електронне урядування, впровадження цифрових та інформаційно-комунікаційних технологій на всіх рівнях публічного управління і, відповідно, розширення спектру надання адміністративних послуг, розвиток ринку публічних послуг),

- вектор партнерства (партнерство з бізнес-структурами, соціальними організаціями, населенням),

- вектор мотивації (підвищення рівня якості виконання публічними службовцями управлінських функцій і, відповідно, керованості соціально-економічними процесами на основі посилення вмотивованості),

- вектор комунікацій (удосконалення навичок застосування PR (Паблік рілейшнз, від англ. *Public Relations* – зв'язки з громадськістю) та інших інструментів зовнішніх і внутрішніх комунікацій в інституціональній структурі апарату публічного управління),

- вектор інформації (посилення інформаційної складової в контексті формування і використання Big Data, а також, підвищення рівня інформаційних зв'язків з населенням, партнерами, соціальними організаціями).

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного дослідження стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління можна зробити такі висновки:

- 1) проаналізовано дефініції понять та запропоновано під стратегічними векторами культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління розуміти такі комплексні напрямки концептуальних, інституційних, методологічних (у т.ч. інструментальних) та інших інноваційних перетворень у сфері публічної влади, що ґрунтуються на суспільних, освітніх, культурних та загальнолюдських цінностях і спрямовані на забезпечення сталого розвитку країни;

- 2) з використанням компетентісного підходу визначено стратегічні вектори культурно-освітнього забезпечення інноваційних



Рис. 1. Стратегічні вектори культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління

трансформацій публічного управління, уточнено їх сутність.

Реалізація стратегічних векторів культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій у публічному управлінні дозволяє досягти інтегральних результатів у проведенні реформ завдяки посиленню мотивації персоналу та інтеграції всіх видів освітньої, професійної й культурно-творчої діяльності виконавців.

Результати дослідження можуть бути покладені в основу розроблення механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, а також використані у практичній діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 р.». Проект. *Платформа Liga: zakon*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JN6YF00A.html
2. Баштанник В. В. Інноваційні механізми державного управління регіональним розвитком. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2012. Вип. 4 (15). С.87-94. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04\(15\)/12bvuvrr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12bvuvrr.pdf)
3. Кожушко А. Стратегія спільних інновацій у публічному управлінні: європейський досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2019, вип. 3(42). С. 69-77. <http://www.dridu.dp.ua/>

4. Федулова Л. І. Інноваційний механізм модернізації публічного управління в Україні. *Економічний вісник університету*. 2019. Вип. 41. С. 83-89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2019_41_12
5. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: Монографія. К.: Видво НАДУ, 2005. 252 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monogr/300f3409-0970-484c-9eb8-23c681cdf5d7.pdf
6. Ющенко Л.І. Теоретико-методологічні підходи щодо комплексного механізму застосування інновацій у державному управлінні. *Держава та регіони*, 2017. № 4 (60). С. 187-194. http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2017/35.pdf
7. Якименко С. В. Концептуальні засади становлення інноваційного механізму державного управління в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2018. № 6. С. 104-108. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2018/24.pdf
8. Андрєєв А. В. Сфера освіти як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. - 2015. - № 3. - С. 146-151. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_3_22
9. Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2018. 505 с
10. Бульба В. Г., Поступна О. В. Шляхи реалізації безперервної освіти державних службовців в Україні. *Проблеми ефективної реалізації антикорупційної політики в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 23 жовтня 2011 р., Донецький державний

університет управління. Донецьк : Східний видавничий дім, 2011. С. 76-78.

11. Вольська О. М. Трансформація механізмів державного управління соціальним розвитком. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 1. С. 30-34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_7

12. Поступна О.В. Механізми публічного управління регіональною освітньою системою в Україні. Дис. на здобуття наук. ступ. доктора наук з держ. управління за спец. 25.00.02. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2021.

485 с. <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/disPostupna.pdf>

13. Реформа державного управління. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

14. Смолінська О. Поняття культурно-освітнього простору в сучасній педагогічній науці. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: педагогіка*, 2014. № 2. URL: <http://nzp.tnpu.edu.ua/article/view/65052>

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД PUBLIC ADMINISTRATION REFORM: LEGITIMATE EXPERIENCE

У статті аналізується перехід розвинених держав від старої до нової системи державного управління, який передбачає трансформацію системи державного управління з бюрократичної складової, до людоцентризму.

Державне управління в Україні, щодо реформування має реалізувати наступні стратегічні пріоритети:

- а) побудувати власний проєкт державного управління, виходячи з оцінки місцевих та регіональних потреб;
- б) покращити спроможності місцевого населення, щодо планування та надання послуг органами влади;
- в) сприяння процесу об'єднання для підготовки громад до їхнього нового обов'язку;
- г) тісно співпрацювати з українським парламентом та урядом з питань політичного виміру реформи децентралізації.

Акцент державного управління в Україні має зміститись з бюрократичної ієрархії та адміністративних інтересів на договірні механізми, пов'язаних із новим державним управлінням, підхід, тобто громадянин, а не уряд, має стати у центр системи відліку. Нова система державного управління в Україні має ґрунтуватись на концепціях громадянського суспільства та суспільних інтересах, виражених як спільні інтереси громадян, а не як сукупність індивідуальних інтересів, визначених виборними чиновниками чи ринковими уподобаннями. Центральне місце громадян як співвиробників політики та надання послуг принципово має стати основою нового підходу до державного управління з відходом як від етатистського підходу, пов'язаного зі старим державним управлінням, так і від підходів, що базуються на ринках. Цей підхід має включати низку особливостей: держава є одночасно множинною, оскільки надання державних послуг здійснюється кількома взаємозалежними суб'єктами та плюралістами, оскільки різноманітні процеси та ресурси формують політику.

Ключові елементи нового державного управління в Україні можна узагальнити таким чином:

- увага до методів управління приватним сектором;
- зростання як практичного "менеджменту", як власного права, а не як відгалуження професіоналізму, так і організацій, де впровадження політики організаційно дистанціюється від політики виробники (на відміну від «міжособистого» дистанціювання розмежування політики/ адміністрації; акцент на підприємницькому лідерстві в організаціях державних служб; акцент на контролі та оцінці вхідних та вихідних результатів, а також на управлінні та аудиті діяльності; дезагрегації державних послуг) до їх основних одиниць та зосередження на управлінні витратами;
- зростання використання ринків, конкуренції та контрактів на розподіл ресурсів та надання послуг у державних послугах.

Ключові слова: державне управління, реформування державного управління, Організація економічного співробітництва та розвитку, бюрократія, меритократія.

The article analyzes the transition of developed countries from the old to the new system of public administration, which involves the transformation of the public administration system from a bureaucratic component, to people-centeredness.

The key elements of the new public administration in Ukraine can be summarized as follows:

- attention to private sector management methods;
- growth of both practical "management" as a right, not as a branch of professionalism, and organizations where policy implementation is organizationally distanced from producer policy (as opposed to "interpersonal" distancing of policy / administration demarcation; emphasis on entrepreneurial leadership in public organizations) services, emphasis on control and evaluation of inputs and outputs, as well as on the management and audit of activities, disaggregation of public services) to their basic units and focus on cost management;
- increasing use of markets, competition and contracts for resource allocation and provision of services in public services.

The emphasis of public administration in Ukraine should shift from bureaucratic hierarchy and administrative interests to contractual mechanisms related to the new public administration, the approach, ie the citizen, not the government, should be at the center of the frame of reference. The new system of public administration in Ukraine should be based on the concepts of civil society and public interests, expressed as the common interests of citizens, and not as a set of individual interests defined by elected officials or market preferences. The central place of citizens as co-producers of policy and service provision should, in principle, become the basis of a new approach to public administration, moving away from both the statist approach associated with the old public administration and market-based approaches. This approach should include a number of features: the state is simultaneously multiple, as the provision of public services is carried out by several interdependent entities and pluralists, as different processes and resources shape policy.

The key elements of the new public administration in Ukraine can be summarized as follows:

- attention to private sector management methods;
- growth of both practical "management" as a right, not as a branch of professionalism, and organizations where policy implementation is organizationally distanced from producer policy (as opposed to "interpersonal" distancing of policy / administration demarcation; emphasis on entrepreneurial leadership in public organizations) services, emphasis on control and evaluation of inputs and outputs, as well as on the management and audit of activities, disaggregation of public services) to their basic units and focus on cost management;
- increasing use of markets, competition and contracts for resource allocation and provision of services in public services.

Key words: state administration, reform of state administration, organization of economic development and development, bureaucracy, meritocracy.

УДК 351.88
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.21.25>

Радченко А. П.
аспірант
Класичного приватного університету

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державне управління в Україні не відповідає як потребам громадян, так і світовим політичним, економічним світовим трендам XXI століття.

Державне управління у XXI столітті зазнає кардинальних змін, особливо в країнах з розвинутою економікою, але також у багатьох державах, що розвивається до яких і відноситься Україна. Рушійними силами цих змін є глобалізація та плюралізація надання послуг. Проблеми політики, з якими стикаються уряди, стають дедалі складнішими, нечесливими та глобальними, а не простими, лінійними та національними. І все ж переважні парадигми, за допомогою яких розробляються та впроваджуються реформи державного сектору, є відносно статичними і не повністю охоплюють значення чи наслідки цих ширших змін. Хоча на реформи державного сектору у країнах, що розвиваються, впливають політичні експерименти та організаційна практика, що походять із країн Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), вони, як правило, діють у рамках традиційної парадигми державного управління.

Отже, часто існує розбіжність між спрямованістю зусиль з реформування державного сектору в контексті України, і ширшими змінами в характері управління та сучасними підходами до державного управління, що ґрунтуються на досвіді ОЕСР.

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. Проблеми реформування лежать в основі наукових надбань наступних українських вчених І. Лопушинського [1], І. Макарова [2], Ю. Мохова [3], Н. Обушна [4], Н. Пантелєєва [5], Н. Петренко [6], Ю. Пігарєва [2], Т. Сиволапенко [7], Л. Сметаніна [2], С. Теплов [4], Л. Федулова [8]

Але не в достатній мірі в науковій літературі приділено уваги саме новій парадигмі державного управління в Україні

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Спираючись на досвід передових держав, щодо реформування державного управління визначити змістовні елементи нової системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зусилля з реформування державного сектору в Україні, повинні охоплювати ці зміни вибірково та спиратися на низку моде-

лей державного управління, які відповідають різним контекстам, ставлячи потреби та інтереси громадян у центр зусиль з реформування відповідно до закону.

У державній службі в Україні необхідні перебороти обмеження ієрархії та жорсткості, пов'язані з традиційним підходом державного управління, а також проблеми множинності та фрагментації, пов'язані з перспективою нового державного управління. Причина зміни фокусу відображає зміни в ширшому глобальному середовищі та складні та багатогранні політичні проблеми, які, у свою чергу, вимагають більш узгоджених відповідей з боку уряду та більшої співпраці між установами державного сектору. Як неминучий наслідок цих змін подається поява гібридних форм державного управління. Україні необхідно перейти від концентрації на організаційній формі та функціях, до акцентуванні на залученні громадян, а також на мотивації та стимулюванні державних службовців.

Існують численні дослідження державного управління та реформ державного сектору в розвинених промислово розвинених країнах. Моделі державного управління в країнах, що розвиваються, загалом спираються на досвід розвинутих країн, а реформи державного сектору часто відображають ініціативи реформ, що походять з країн ОЕСР. Було розроблено кілька рамок для класифікації та аналізу різних підходів до державного управління та реформ державного сектору в передових промислово розвинених країнах. Більшість із них зосереджені на переході від старого державного управління до нового державного управління, який відбувся у 1980-х і 1990-х роках. З 2000 року спостерігалася помітна тенденція до нової моделі, яку по-різному називають «нова державна служба», «нове державне управління» або «пост-новий державний менеджмент» [8]. Кожен із цих підходів до державного управління асоціюється з окремою філософією та концептуальними рамками.

Традиційний підхід до державного управління ґрунтується на елітарному підході зверху вниз, в якому державним службовцям прищеплюються цінності ієрархії, незалежності та добросовісності та вони ізольовані від політиків та громадян. У цьому підході основна увага приділяється структурі та організаційній ефективності, що уособлюється командою та контролем та підтримується чітким принципом державного сектору. На відміну від цього, новий підхід до публічного управління базується на публічному нагляді, щоб обмежити їхню корисливу поведінку і тим самим запобігти неефективності та корупції.

Перспектива нової державної служби, що ґрунтується на демократичній теорії, наголошує на підзвітності чиновників перед громадянами, завдяки чому чиновники служать громадянам і реагують на них, а не керують суспільством. Він передбачає, що державні службовці будуть мотивовані служити завдяки відданості суспільним інтересам і відповідатимуть очікуванням громадян щодо здорової та чуйної державної служби [8]. Багато країн, що розвиваються, дотримувалися такої траєкторії підходів і реформ, що й у більш розвинених країнах, завдяки ширшим програмам управління, які підтримуються зовнішніми донорами. Інші підходи до реформування державного сектору також використовуються в цих країнах, зокрема децентралізація, реформи оплати праці та зайнятості, реформи доброчесності та боротьби з корупцією та реформи «знизу вгору», спрямовані на підвищення ефективності розвитку державних органів. Маккорт зосередився на ширшому розумінні в підході, викладеному Осборном, який окреслює способи державного управління та загального управління, а також їх основні характеристики наступним чином: державне управління (державне управління та бюрократичне), нове державне управління (конкурентоспроможне та мінімалістичне, множинне та плюралістичне. [6]

Під впливом ідей Макса Вебера переважаючий підхід до державного управління протягом більшої частини 20-го століття спирався на модель бюрократії, засновану на подвійних принципах ієрархії та меритократії. Спочатку він був запроваджений як частина широкомасштабних бюрократичних реформ у Сполученому Королівстві та Пруссії наприкінці 19 століття для подолання родових систем управління, де патронаж та фаворитизм домінували у урядових рішеннях та державних призначеннях.

Цей підхід мав ряд відмінних рис. Він спирався на централізований контроль, встановлював правила та настанови, відокремлював політику від реалізації та використовував ієрархічну організаційну структуру [8]. Основними тезами були ефективність та дієвість в управлінні бюджетними та людськими ресурсами. Спираючись на концепцію Міноуга, Маккорт визначає основні риси цієї моделі: розмежування між політикою та виборними політиками з одного боку, та адміністрацією та призначеними адміністраторами з іншого. Адміністрування безперервне, передбачуване та регульоване правилами. Адміністратори призначаються на основі кваліфікації та є підготовленими професіоналами. Існує функціональний розподіл праці, ієрархія завдань і

людей. Ресурси належать організації, а не особам, які в ній працюють. Державні службовці служать державним, а не приватним інтересам. Цей підхід «командування та управління» до державного управління був орієнтиром для бюрократичних систем, запроваджених у всьому світі під час колоніального правління, а потім після здобуття незалежності в більшості країн Британької Співдружності. Інші країни запровадили варіанти цієї моделі, насамперед спираючись на досвід Франції та Японії, де політичні чинники впливають на державні призначення за централізованою бюрократичною моделлю. Цей підхід добре спрацював у ряді країн, зокрема у Сінгапурі, де політичне керівництво після здобуття незалежності побудувало високоякісну та ефективну державну службу у цьому напрямку. Подібний підхід був застосований у Китаї в контексті однопартійної держави. Але багато постколоніальних держав зазнали погіршення якості управління та ефективності державного управління у наступні роки, оскільки неопатримоніальний тиск був сильний, а державні ресурси та державні призначення підлягали особистому впливу політичних лідерів та їх послідовників [6].

Зусилля з реформування державного управління та державних служб у багатьох країнах, що розвиваються, з 1980-х років були спрямовані на прийняття централізованої бюрократичної моделі державного управління як вихідної точки для ефективного розвитку. Повторне створення умов для ієрархічної моделі розвитку після років неопатримоніального правління було бажаною метою багатьох реформ державного управління. Це не було безпідставним: якість бюрократії позитивно асоціювалася з економічним зростанням у статистичному аналізі, проведеному Світовим банком у його Доповіді про світовий розвиток за 1997 р., який визначав призначення на основі заслуг та кар'єрну стабільність державних службовців як ключові фактори ефективності державного управління. Однак підхід до реформування державного сектору не просто ставив собі за мету відновити основи попередніх систем державного управління. Багато державних бюрократій розглядалися як роздуті, неефективні, що функціонують для задоволення власних інтересів, сформовані в основному за рахунок факторів політичної економії. Фіскальні імперативи програм структурної перебудови означали, що державна служба часто стає об'єктом радикальних реформ, спрямованих на стримування витрат та підвищення ефективності, які зосереджуються на скороченні чисельності державної служби, раціоналізації кількості відомств та

відомств та просуванні заробітної плати та реформи зайнятості. Ці реформи мали на меті скоротити державні витрати та обмежити розмір і сферу діяльності уряду, але вони не відступили істотно від веберівської моделі централізованої та ієрархічної державної служби. Метою була менша, дешевша та ефективніша версія старого державного управління, а не його повна заміна новою моделлю. Це повинно було змінитися з появою нового підходу до державного управління, який отримав дедалі більшу підтримку з 1990-х років, мотивованого, перш за все, провалом першої хвилі реформ державного сектору у 1980-х роках та значним впливом досвід реформування державного управління [6].

Нове державне управління відноситься до низки нових підходів до державного управління та управління, які виникли в ряді країн ОЕСР у 1980-х роках. Модель нового державного управління виникла як реакція на обмеження старого державного управління у пристосуванні до вимог конкурентної ринкової економіки. У той час як обмеження витрат було ключовим фактором у прийнятті підходів нового державного управління, впровадження принципів конкуренції та управління приватним сектором лежало в основі підходу нового державного управління.

Ключові елементи нового державного управління можна узагальнити таким чином [8]:

- увага до уроків управління приватним сектором;

- зростання як практичного “менеджменту”, як власного права, а не як відгалуження професіоналізму, так і організацій, де впровадження політики організаційно дистанціюється від політики виробники (на відміну від «міжособистого» дистанціювання розмежування політики/ адміністрації; акцент на підприємницькому лідерстві в організаціях державних служб; акцент на контролі та оцінці вхідних та вихідних результатів, а також на управлінні та аудиті діяльності; дезагрегації державних послуг) до їх основних одиниць та зосередження на управлінні витратами;

- зростання використання ринків, конкуренції та контрактів на розподіл ресурсів та надання послуг у державних послугах. Підхід нового державного управління ефективно реалізований у Великобританії, Новій Зеландії, США та Скандинавії з середини 1980-х рр. Його теоретичні основи полягають у громадському виборі та теорії принципала-агента, які стверджують, що особистий інтерес керує бюрократичною поведінкою.

Конкуренція, делегування, продуктивність та реалізація – це критерії регулювання бюрократич-

ної поведінки та досягнення кращих результатів. Нове державне управління призвело до значних змін в етиці та підході державного сектору, особливо у впровадженні нової практики управління, маркетингу та укладання контрактів на надання основних послуг приватним компаніям та неприбутковим організаціям, а також у створенні виконавчих установ, відповідальних за реалізація. Більше зосередження уваги на управлінні результатами замінило орієнтацію державного сектору, що регулюється вхідними та вихідними результатами, тоді як управління ефективністю все більше охоплює державний сектор.

Підходи нового державного управління також були прийняті рядом країн, що не входять до ОЕСР, часто як частина програм реформування державного сектору, що підтримуються міжнародними агентствами допомоги, але їх вплив був нерівномірним. Незважаючи на твердження про універсальність, небагато урядів у країнах, що розвиваються, впровадили реформи нового державного управління, але деякі експериментували зі створенням органів виконавчої влади, статутів громадян та моделей управління результатами діяльності. Яскравими прикладами є напівавтономні податкові органи в Африці та Азії, деякі з яких дали вражаючі результати з точки зору доходів та зменшення корупції [6].

Контрактне надання послуг приватним та некомерційним постачальникам послуг у галузі охорони здоров'я, освіти та водопостачання та санітарії набуло досить широкого розповсюдження, але впровадження було нерівномірним, а результати були неоднозначними через проблеми регуляторної спроможності, якості та доступу, що призвело до складної та фрагментованої мозаїки надання послуг. На практиці реформи нового державного управління у країнах, що розвиваються, були прийняті дуже вибірково, часто поряд з організаційними структурами, що уособлювали стару державну адміністрацію [6].

Експерти поставили під сумнів доцільність реформ нового державного управління у контексті слабкої спроможності та політичної підтримки, підкресливши наявність сприятливих інституційних та політичних умов як умову успіху та розбудову основного потенціалу державного сектора як пріоритету для реформ державного управління [7]. Маккорт підкреслює використання хартії громадян в Індії, яка була введена у 1997 році в контексті «Плану дій для ефективного та чуйного уряду», як один із прикладів реформи нового державного управління, спрямованої на покращення реагування уряду. До 2001 року 68 статутів громадян були сформовані центральними державними орга-

нами Індії та 318 на субнаціональному рівні. Як повідомляв Маккорт, «вони були розміщені на урядових веб-сайтах і були відкриті для громадського контролю. Але реалізація була ускладнена низкою проблем, включаючи відчуття, що ініціатива виходила згори, з мінімальними консультаціями, працівники не пройшли навчання, переміщення персоналу було не зрозумілим, а деякі норми були або занадто слабкими, або занадто жорсткими». Подібні занепокоєння заважали руху Хартії громадян у Великобританії, який також зазнав критики через уявлення про те, що вони керуються керівництвом і не відображають пріоритетів громадян. Податкове адміністрування було однією з сфер, де реформи нового державного управління мали більш позитивний вплив у контексті країн, що розвиваються. Ряд країн експериментував зі створенням напівавтономних податкових органів, які були б підзвітні своїм відповідним міністерствам фінансів в обмін на очевидний прогрес у досягненні ключових цілей. Не всі з них були успішними, але кілька агенцій досягли вражаючих успіхів у підвищенні податкових доходів та покращенні ефективності збору податків [6].

Наслідки нового державного управління були далекосяжними, забезпечуючи стійкий і послідовний порядок денний реформ, але зі змішаними даними про успіхи та невдачі. Основними складовими успішних реформ нового державного управління у країнах ОЕСР були послідовне політичне керівництво у напрямку та впровадженні політики, а також участь вищих посадових осіб та центральних департаментів. У більш широкому плані реформи нового державного управління піддавалися критиці за особливий акцент на принципах управління приватним сектором, ослаблення демократичної підзвітності зі створенням органів виконавчої влади, а також за те, що вони не висвітлювали потреби громадян як основного фокусу зусиль щодо реформування державного сектору. Було також занепокоєння, що нового державного управління зменшив узгодженість між урядами в результаті фрагментації політики та надання послуг між кількома агенціями та постачальниками послуг. Інші кажуть про те, що нове державне управління складається з групи різних підходів з деякими спільними характеристиками [8]. Ці критичні зауваження ставили під сумнів ефективність реформ нового державного управління, і нові підходи почали з'являтися у першому десятилітті нового тисячоліття, яке прагнуло вирішити проблеми узгодженості та співпраці за допомогою підходів, що все більше ставить громадян у центр реформ. замість того, щоб привілейувати

ринку як основний рушійну силу реформ. Цей новий набір підходів не просто пропонує альтернативну модель державного управління, а представляє нову та відмінно нову перспективу, яка підкреслює роль громадян у формуванні політики та спільному виробництві державних послуг.

З огляду на концептуальні та практичні проблеми, з якими стикається старе державне управління та нові підходи до державного управління, ряд теоретиків розробили нові концептуалізації державного управління, які відходять від попередньої схеми. Ці підходи ще не формують цілісної парадигми, і вони мають різні системи відліку, але можна виділити деякі спільні риси, які відрізняють їх від попередніх традицій і служать основою для послідовної альтернативи. Підхід до нового державного управління, запропонований Осборном [8], використовує зовсім іншу вихідну точку від двох попередніх традицій державного управління. На відміну від акценту на бюрократичній ієрархії та адміністративних інтересах як визначальних рисах старої державної адміністрації та управлінського розсуду та договірних механізмів, пов'язаних із новим державним управлінням, підхід, запропонований Осборном ставить громадян, а не уряд, у центр системи відліку. Необхідним є перехід до нової теорії державного управління, яка ґрунтується на концепціях громадянства та суспільних інтересів, виражених як спільні інтереси громадян, а не як сукупність індивідуальних інтересів, визначених виборними чиновниками чи ринковими уподобаннями. Центральне місце громадян як співвиробників політики та надання послуг принципово відрізняє новий підхід до державного управління як від етатистського підходу, пов'язаного зі старим державним управлінням, так і від підходів, що базуються на ринках. Цей підхід включає низку особливостей: держава є одночасно множинною, оскільки надання державних послуг здійснюється кількома взаємозалежними суб'єктами та плюралістами, оскільки різноманітні процеси та ресурси формують політику. У цьому відношенні слід підкреслити фрагментацію політичного простору з появою численних суб'єктів та юрисдикцій поряд із зростанням взаємозалежності між суб'єктами, що діють на місцевому, національному та глобальному рівнях. Уряд розглядається як лише один із суб'єктів, що займається обговоренням політики та наданням послуг, і більше не вважається єдиною чи переважною силою, що формує державну політику та її реалізацію.

На думку Петерса, «політика, яка керує суспільством, є результатом складної сукуп-

ності взаємодій, що включають різні групи та численні інтереси, які в кінцевому підсумку поєднуються захоплюючими та непередбачуваними способами» [9]. Цей підхід наголошує на міжорганізаційних відносинах та управлінні процесами, в яких довіра, реляційний капітал та реляційні контракти служать основними механізмами управління, а не організаційною формою та функцією [8]. У цьому відношенні цей підхід суперечить звичайним підходам до державного управління, які, як правило, акцентують увагу на внутрішньоорганізаційних процесах у сфері управління на відміну від міжорганізаційних процесів між урядом та приватними та некомерційними суб'єктами [8].

На практиці існує декілька різних напрямків цього підходу, які складають новий підхід до державного управління, кожен з яких відрізняється наголосом на тому, чи іншому механізмі управління.

Висновки

Виходячи з практики реформування державного управління для України найбільш плідними є використання наступних ідей.

Державне управління в Україні, щодо реформування має реалізувати наступні стратегічні пріоритети:

а) побудувати власний проєкт державного управління, виходячи з оцінки місцевих та регіональних потреб;

б) покращити спроможності місцевого населення, щодо планування та надання послуг органами влади;

в) сприяння процесу об'єднання для підготовки громад до їхнього нового обов'язки;

г) тісно співпрацювати з українським парламентом та урядом з питань політичного виміру реформи децентралізації.

Акцент державного управління в Україні має зміститись з бюрократичної ієрархії та адміністративних інтересів на договірні механізми, пов'язаних із новим державним управлінням, підхід, тобто громадянин, а не уряд, має стати у центр системи відліку. Нова система державного управління в Україні має ґрунтуватись на концепціях громадянського суспільства та суспільних інтересах, виражених як спільні інтереси громадян, а не як сукупність індивідуальних інтересів, визначених виборними чиновниками чи ринковими уподобаннями. Центральне місце громадян як співвиробників політики та надання послуг принципово має стати основою нового підходу до державного управління з відходом як від етатистського підходу, пов'язаного зі старим державним управлінням, так і від підходів, що базуються на ринках. Цей підхід має включати низку осо-

бливостей: держава є одночасно множинною, оскільки надання державних послуг здійснюється кількома взаємозалежними суб'єктами та плюралістами, оскільки різноманітні процеси та ресурси формують політику.

Ключові елементи нового державного управління в Україні можна узагальнити таким чином:

– увага до методів управління приватним сектором;

– зростання як практичного “менеджменту”, як власного права, а не як відгалуження професіоналізму, так і організацій, де впровадження політики організаційно дистанціюється від політики виробники (на відміну від «міжособистого» дистанціювання розмежування політики/ адміністрації; акцент на підприємницькому лідерстві в організаціях державних служб; акцент на контролі та оцінці вхідних та вихідних результатів, а також на управлінні та аудиті діяльності; дезагрегації державних послуг) до їх основних одиниць та зосередження на управлінні витратами;

– зростання використання ринків, конкуренції та контрактів на розподіл ресурсів та надання послуг у державних послугах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лопушинський І.П. "Цифровізація" як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. URL: http://elzbirndu.at.ua/2018_2/ 20.pdf

2. Макарова І., Пігарев Ю. Сметаніна Л. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях. Актуальні проблеми державного управління. 2021. № 83. С. 86—91. 3. Мохова Ю.Л. Цифрова трансформація державного управління: європейські стратегії. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ; Афіни, 07 травня 2021 р.). Київ; Афіни: ФОП КАНДИБА Т.П. 2021. С. 63—66.

3. Обушна Н.І., Теплов С.О. Цифровізація управління HR процесами на державній службі. Наукові перспективи. 2021. № 3 (9). С. 157—171. URL: [https://doi.org/10.52058/2708753020213\(9\)157171](https://doi.org/10.52058/2708753020213(9)157171) (Accessed 17 Lypnja 2021).

4. Пантелєєва Н.М. Прикладні аспекти цифровізації державного управління. Цифрова економіка як ключовий тренд розвитку постіндустріального суспільства: монографія / за заг. ред. Н.М. Пантелєєвої, С.Ю. Колодія, М.А. Ребрика. Київ: ДВНЗ "Університет банківської справи". 2019. С. 281—288. 6. Петренко Н.О., Машковська Л.В. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти. Право і суспільство. 2020. № 2. С. 112—119. URL: <https://doi.org/10.32842/20783736/2020.21.18>.

5. Сиволапенко Т.Л. Досягнення та перспективи цифровізації публічного управління в Естонії. Теорія

та практика державного управління. 2018. № 2 (61). С. 257—263. 8. Федулова Л. Цифровізація державного управління. Цифрова економіка: тренди та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 25 жовтня 2018 року). Тернопіль: ТНЕУ, 2018. С. 127—130.

6. McCourt, W. New Public Management in Developing Countries' in *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, ed. K McLaughlin, S Osborne and E Ferlie, 2002 Routledge, London

7. Nunberg, B. and J. Nellis. *Civil Service Reform and the World Bank*. World Bank Discussion

Paper, 1995 No. 161. Washington, D.C: The World Bank. Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/05/01/000009265_397031

8. Osborne, S. P., Z. Radnor and G. Nasi . *A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) ServiceDominant Approach*. *The American Review of Public Administration* 2013, vol. 43, No. 2, pp. 135-158.

9. Peters, B. G. and D. J. Savoie, eds..*Taking Stock 1998 Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.

КОНЦЕПТУАЛЬНА РОЛЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ УКРАЇНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВИХ ЗАХОДІВ

THE CONCEPTUAL ROLE OF THE POLITICAL AND MANAGERIAL ELITE OF UKRAINE IN THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CRISIS MEASURES

Важливим чинником у реалізації антикризових заходів є сприйняття політико-управлінською елітою кризової ситуації та передбачення реакції громадян на антикризові заходи. Сприйняття політико-управлінською елітою кризи з точки зору ймовірних викликів для держави, дозволяє їй приймати нестандартні рішення, що забезпечують ефективну державну політику і знижують втрати держави від настання кризи, приймати на себе відповідальність і залучати населення до реалізації антикризової стратегії.

Антикризові заходи, як результат діяльності політико-управлінської еліти, включають низку завдань, пов'язаних як з ідентифікацією кризи, так і виходом з неї, а саме:

– осмислення ситуації, за допомогою чого, при розробленні антикризової стратегії, представники політико-управлінської еліти чітко розуміють, які виникають загрози і які їх наслідки;

– ухвалення стратегічних рішень, які є ефективними та законними як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі;

– координування, що полягає у сприянні здійсненню запланованих дій і реалізації стратегічних рішень;

– роз'яснення всім зацікавленим особам (громадянам, зовнішнім партнерам) дій, які необхідно реалізувати для виходу із кризи та обмеження спричинених нею негативних наслідків.

Ключові слова: еліта, політико-управлінська еліта, криза, антикризові заходи, антикризове управління, держава, суспільство.

The article proves that understanding the role of the political and managerial elite in the implementation of anti-crisis measures can increase their effectiveness. It is important for the political and managerial elite to perceive the crisis situation and anticipate the reaction of citizens to anti-crisis measures. The political elite's perception of the crisis in terms of potential challenges for the state allows it to make non-standard decisions that ensure effective public policy and reduce state losses from the crisis, take responsibility and involve the population in implementing anti-crisis strategy.

Anti-crisis measures as a result of the political and managerial elite allows to identify key problems that arise in the process of anticipating and identifying the crisis:

– understanding the situation, through which the representatives of the political and managerial elite clearly understand what threats arise and what are their consequences when developing an anti-crisis strategy;

– critical decision-making, which ensures the adoption of strategic decisions that are effective and legitimate in both the short and long term;

– coordination, which is to facilitate the implementation of planned actions and implementation of strategic decisions;

– clarification, which implies the need to explain to all stakeholders (citizens, external partners) what measures need to be taken to overcome the crisis and limit the negative consequences.

Key words: elite, political and managerial elite, crisis, anti-crisis measures, anti-crisis management, state, society.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.26>

Мерзляк А.В.

доктор наук з державного управління, професор

директор Інституту управління

Класичного приватного університету

Мордвінов О.Г.

доктор наук з державного управління, професор

завідувач кафедри публічного

управління та землеустрою

Класичного приватного університету

Постановка проблеми. В умовах динамічних змін і ринкових перетворень, що відбуваються сьогодні в країні, завдання забезпечення сталого розвитку держави займає провідне місце в діяльності органів публічного управління. Збалансованість виробничих і відтворювальних процесів, будучи однією з умов успішного вирішення вказаного завдання, об'єктивно визначає необхідність підвищення ролі політико-управлінської еліти в реалізації антикризових заходів. Звичайно ще передчасно стверджувати, що політико-управлінська еліта в реалізації антикризових заходів досягла успіхів. Сьогодні антикризові заходи в Україні, внаслідок їх неефективної реалізації політико-управлінською елітою та хронічного дефіциту фінансових, матеріальних, інформаційних та інших видів ресурсів, не забезпечують подолання кризових явищ та істотного підвищення рівня і якості життя населення.

У зв'язку з цим особливою актуальності набуває проблема розроблення ефективних механізмів антикризового управління на дер-

жавному рівні, які спрямовані як на подолання, так і на профілактику кризових ситуацій та причин їх виникнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями ролі політико-управлінської еліти в реалізації антикризових заходів в тій чи іншій мірі займалось чимало зарубіжних та вітчизняних фахівців, зокрема: З.Авдошина, М.Бродовський, Я.Жаліло, О.Бабаніна, Я.Белінська, Н.Драгомирецька, Т.Пахомова, О.Якубовський, В.Зотова, В.Іванова, А.Коробова, А.Ілларіонова, Д.Нортон, Р.Каплан, О.Кузнецова, Т.Морозова, А.Мельник, Г.Монастирський, С.Оборська, І.Остріна, Х.Рейні, А.О'Салліван, Дж.Стігліц, А.Стрікланд, Д.Шарков, Ю.Шаров, З.Шершньов та інші.

Метою даної статті є системний аналіз концептуальної ролі політико-управлінської еліти України в реалізації антикризових заходів.

Виклад основного матеріалу. Занурення України у чергову кризову хвилю у 2020 році не стало надзвичайною подією, а було цілком очі-

куваним явищем (навіть, якби не стався коронавірусний шок). Хоча показники зростання реального ВВП у першій половині 2020 року, порівняно з відповідними показниками попереднього року, виглядали «нормально», проте у подальшому стан економіки істотно погіршився. Зрозуміло, що додатковим чинником такого погіршення стала коронавірусна криза.

Незадовільні соціально-економічні результати, а також розчарування у нездійснених обіцянках політико-управлінської еліти викликають у громадян невпевненість у правильності трансформаційних процесів у країні, спрямованості їх на покращення соціально-економічної ситуації, спроможності політико-управлінської еліти впоратись з викликами. Негативне сприйняття суспільством напрямку руху країни надалі лише погіршувалося. Лише 17% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, 68,5% дотримуються думки, що події розвиваються в неправильному напрямі. Ці результати суттєво не відрізняються від тих, що були отримані у грудні 2020 року. Тоді ці показники становили відповідно 16,5% і 67%, але були істотно гіршими, ніж у грудні 2019 року (відповідно 44% і 36%). 12% опитаних, оцінюючи ситуацію в країні, вважають, що «все не так погано і жити можна», 44,5% — що «жити важко, але можна терпіти», а 39% — що «терпіти теперішнє становище вже просто неможливо» [1].

Входження України у 2021 рік означало, що перед країною у соціально-економічній сфері постають значні виклики і завданням політико-управлінської еліти має бути реалізація ефективних антикризових заходів, які б, зокрема, забезпечили таке:

- стійке макроекономічне середовище;
- послідовне підвищення життєвих стандартів і добробуту;
- припинення подальшої втрати інвестиційного потенціалу;
- формування сприятливого середовища для бізнесу загалом, малого і середнього зокрема (насамперед, у частині зменшення тиску та обмежень на всі легітимні види економічної діяльності);
- посилення фінансової стійкості як вагомої складової інвестиційної привабливості та економічного розвитку;
- інтеграційне зміцнення і розширення відкритості України та прискорене включення її до трансконтинентальних проектів.

Не маючи чіткого розуміння і достатньої підтримки населення, політико-управлінській еліті важко очікувати на швидке досягнення зазначених результатів.

Криза – це крайнє загострення суперечностей, що загрожує життєздатності держави та

характеризується неоднозначністю причин, наслідків і засобів вирішення, а також розумінням того, що рішення повинні прийматися швидко [7, с. 61]. Складовими кризи є соціально-політичні, технологічно-структурні, когнітивні суперечності. Ці складові визначають вплив кризи на стан держави, суспільства, людини [9]. Антикризові заходи політико-управлінської еліти мають враховувати роль держави, суспільства, громадянина у настанні й розгортанні кризи. Закордонні науковці вважають, що наслідками кризи може стати ослаблення держави, суспільства, втрата довіри громадян до політико-управлінської еліти через розгортання кризи та виникнення особистої загрози. Соціально-політична складова кризи багато в чому доповнює сучасні визначення та розуміння кризи [4, с. 13-14].

Висновки науковців щодо ролі соціально-політичної складової в реалізації політико-управлінською елітою антикризових заходів обґрунтовуються наступним. По-перше, соціально-політична складова кризи говорить про те, що всі кризи мають спільні проблеми у соціальній побудові реальності. По-друге, соціально-політична криза припускає, що держава, суспільство, громадяни в умовах розгортання кризи, скоріш за все, не зможуть запобігти кризі лідерства і втраті поведінкових норм політико-управлінської еліти, що може сприяти виникненню супротиву сталому розвитку. [8]. По-третє, громадяни ставлять під сумнів культурні цінності держави, суспільства та сприятимуть трансформації культури [3, с. 137-162].

Таким чином, відповідно до соціально-політичної складової, антикризові заходи з боку політико-управлінської еліти не призведуть до позитивного результату, якщо не буде здійснене реформування організації держави, її основних інститутів [7, с. 63-68].

З точки зору технологічно-структурної складової на антикризові заходи, технологія розглядається з двох позицій. По-перше, технологією називають не тільки виробничі процеси, але також і процедури, політику, практику управління та організаційні процедури політико-управлінської еліти. По-друге, з точки зору антикризових заходів, технологія викликає прогрес у розвитку держави, одночасно створюючи потенціал для серйозних руйнувань. Таким чином, технологічно-структурні сили можуть провокувати кризи та створювати потенціал для руйнування розвитку держави [9]. Антикризові заходи передбачають активні дії політико-управлінської еліти, що забезпечують чітку взаємодію всіх зацікавлених сторін.

З огляду на це, кризову ситуацію в державі, може змінити втручання політико-управлінської еліти – осіб, які наділені владними повноваженнями, користуються авторитетом і приймають на себе відповідальність за управлінські рішення. При реалізації антикризових заходів роль політико-управлінської еліти неоднозначна. Її дії можуть призвести як до поглиблення кризи, так і до подолання кризових явищ. Роль політико-управлінської еліти в реалізації антикризових заходів віддзеркалюється соціально-політичною складовою.

Незважаючи на причини кризи в державі, перебіг подій при її розгортанні, громадяни, як правило, провину за кризову ситуацію покладають на політико-управлінську еліту. Саме тому в більшості випадків політико-управлінська еліта, насамперед, втрачає довіру громадян. Це ускладнює роботу політико-управлінської еліти, оскільки кризова ситуація вимагає ефективних комунікацій, підтримки суспільства для реалізації розробленої антикризової стратегії та антикризових заходів. Залежно від особистісних характеристик членів політико-управлінської еліти формуються різні варіанти їхньої поведінки. Ефективне попередження кризових ситуацій і управління ними передбачає мінімізацію як потенційного ризику, так і наслідків кризи як для держави, так і для зацікавлених сторін. Ефективні антикризові заходи можливі, якщо політико-управлінська еліта забезпечить зрозуміле визначення цілей антикризових заходів та зуміє поєднати індивідуальні і колективні прагнення членів суспільства, правильно розподілить завдання між членами політико-управлінської еліти.

Отже, при реалізації антикризових заходів дії політико-управлінської еліти мають бути виважені. Члени політико-управлінської еліти повинні раціонально та професійно спрямовувати свої дії на швидке відновлення держави у посткризовий період. Можливість настання кризи і ефективність антикризових заходів в умовах змін у зовнішньому чи внутрішньому середовищі сприймається політико-управлінською елітою через можливі загрози базовим цінностям з двох позицій:

- загрози державі та громадянам;
- впливу кризи на членів політико-управлінської еліти як на особистостей.

При виникненні кризи дуже важливо визначити, яка із загроз здійснює пріоритетний вплив на представника політико-управлінської еліти як на особу, що приймає рішення. Вплив кризи на членів політико-управлінської еліти як на особистостей визначає в якості пріоритетів власну репутацію еліти і можливість залишатися при владі. В цьому разі настання

кризи розглядається як потенційна загроза власному статусу, добробуту, посаді і, таким чином, виступає джерелом кризового стресу для членів політико-управлінської еліти при реалізації антикризових заходів. За цих умов прийняття рішень буде орієнтоване на власні ідеологічні або матеріальні інтереси політико-управлінської еліти, а не на пошук найбільш раціональних шляхів виведення держави з кризи [9].

Для підвищення ефективності реалізації прийнятих управлінських рішень при здійсненні антикризових заходів політико-управлінській еліті слід зосередити увагу на покращенні ефективності системи державного управління, щоб зменшити можливість майбутніх криз або пом'якшити наслідки тих, що вже виникли. Такий підхід можна вважати відповідними діями для набуття досвіду та розроблення ефективних процедур в управлінні кризою [6, с. 41].

Дослідження з антикризового управління дозволяють зробити висновок, що в умовах тиску кризи політико-управлінська еліта: 1) потерпає від критики; 2) рухається до централізації процесу прийняття рішень. [5, с. 259].

Для того, щоб здійснювати ефективну реалізацію антикризових заходів політико-управлінська еліта повинна бути орієнтована на:

- узгодження антикризових заходів із стратегічними цілями розвитку держави;
- забезпечення ефективного контролю за прийнятими рішеннями;
- розвиток компетентностей;
- використання сучасних технологій і інструментів (електронне врядування, інше);
- налагодження ефективних комунікацій (форма і зміст повідомлень, канали зв'язку);
- забезпечення ефективного зворотного зв'язку.

Будь-яка цивілізована держава орієнтована на визначення та досягнення стратегічних цілей. Для забезпечення руху держави до встановлених орієнтирів необхідне узгодження стратегічної цілі з цілями тактичними. Відсутність стратегічного мислення у політико-управлінської еліти може стати причиною розбалансованості між цілями різних рівнів. Зі свого боку, відсутність балансу цілей створює передумови для поглиблення кризової ситуації. При цьому цінності та цілі політико-управлінської еліти часто виступають ключовими чинниками ефективних і обґрунтованих рішень.

Таким чином, сприйняття політико-управлінською елітою кризи виступає одним із основних чинників, що забезпечує ефективність процесу реалізації антикризових заходів. Настання кризи може бути спричинене як чин-

никами зовнішнього середовища (наприклад, агресією сусідньої держави), так і станом внутрішнього середовища держави. Процес управління кризовою ситуацією залежить від організаційної підготовки до здійснення антикризових заходів політико-управлінською елітою, а розгортання кризи значною мірою залежить від реакції еліти на можливість настання кризи. У разі попереджувального управління криза розглядається як потенційна можливість, і своєчасність прийняття управлінського рішення щодо попередження кризи може забезпечити уникнення кризової ситуації. Для здійснення антикризових заходів важливим є ефективне виконання функцій політико-управлінської еліти.

Ефективні комунікації забезпечують своєчасність доведення управлінських рішень і дозволяють визначити найкращі шляхи реалізації поставлених завдань, вимагають чіткого визначення повідомлення, каналу комунікацій і вміння налагоджувати зворотній зв'язок. Якщо сигнали щодо можливості настання кризи ідентифіковано, а дії з попередження кризи ефективні, то зусиллями політико-управлінської еліти відбувається вихід із передкризової ситуації держави. У той же час неефективні дії з попередження кризи можуть призвести до її поглиблення. Аналогічна ситуація виникає, якщо сигнали щодо можливості настання кризи політико-управлінською елітою не були ідентифіковані. При настанні кризи від реакції політико-управлінської еліти буде залежати ефективність антикризових заходів.

Неефективне управління політико-управлінської еліти викликає кризу та розчарування з боку громадян. В свою чергу, ефективне управління політико-управлінської еліти може проявлятися в об'єднанні еліти та населення навколо єдиної мети, виробленні ефективних дій, забезпеченні координації діяльності зацікавлених сторін і формуванні ефективних комунікацій. Ефективне антикризове управління забезпечує локалізацію та згортання кризи.

На сьогоднішній день політико-управлінській еліті до процесу державного управління необхідно підходити з позицій не тільки науково-обґрунтованих способів і прийомів організації праці, але і з використанням особливих методів управління, які б стимулювали діяльність всього суспільства в цілому.

Професійні здібності політико-управлінської еліти при здійсненні антикризових заходів (такі як гнучкість, підтримка комунікацій, швидка мобілізація ресурсів та здатність реагувати) впливають на можливість ідентифікації кризи та на здатність управляти нею [6, с. 40].

Ефективне антикризове управління допоможе забезпечити обмеження негативного впливу кризи на державу, якщо у своїй діяльності політико-управлінська еліта буде орієнтуватись на наступне [2, с. 1082]:

- осмислення ситуації, що передбачає розуміння загроз і їх наслідків;
- прийняття стратегічних рішень, які є ефективними та законними як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі;
- координування запланованих дій і реалізації стратегічних рішень;
- роз'яснення всім зацікавленим особам, які необхідно здійснити заходи для виходу із кризи та обмеження негативних наслідків.

Висновки і пропозиції. Важливим чинником у реалізації антикризових заходів є сприйняття політико-управлінською елітою кризової ситуації та передбачення реакції громадян на антикризові заходи. Сприйняття політико-управлінською елітою кризи з точки зору ймовірних викликів для держави дає їй змогу приймати нестандартні рішення, що забезпечують ефективну державну політику і знижують втрати держави від настання кризи, брати на себе відповідальність і залучати населення до реалізації антикризової стратегії.

Антикризові заходи, як результат діяльності політико-управлінської еліти, включають низку завдань, пов'язаних як з ідентифікацією кризи, так і виходом з неї, а саме:

- осмислення ситуації, за допомогою чого, при розробленні антикризової стратегії, представники політико-управлінської еліти чітко розуміють, які виникають загрози і які їх наслідки;
- ухвалення стратегічних рішень, які є ефективними та законними як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі;
- координування, що полягає у сприянні здійсненню запланованих дій і реалізації стратегічних рішень;
- роз'яснення всім зацікавленим особам (громадянам, зовнішнім партнерам) дій, які необхідно реалізувати для виходу із кризи та обмеження спричинених нею негативних наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оцінка громадянами ситуації та процесів, що відбуваються в країні. Ставлення до вступу до Європейського союзу та НАТО (листопад–грудень 2021р.) <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskogo-soiuzu-ta-natolystopad-gruden-2021r>
2. Ansell C., Boin A. (2017). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles

for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*. Vol 51(7), pp. 1079–1112

3. Bartunek J. The dynamics of personal and organizational reframing. *Paradox and transformation: Towards a theory of change in organization and management*. In Quinn, R.E., Cameron, K.S. (ed.). Cambridge, MA: Ballinger. 1988. pp.

4. Crisis Management. Vol. II. / Ed.by A. Boin. London: EC1Y 1SP, 2001. 376 p

5. Kuklan H. Perception and organizational crisis management. *Theory and Decision*. 1988. Vol. 25. P. 259–274.

6. Mitroff I., Anagnos G. *Managing Crises Before They Happen: What Every Executive and Manager*

Needs to Know About Crisis Management. New York: Amacom Editions. 2001. URL: <https://www.amazon.com/Managing-Crises-Before-TheyHappen/dp/0814405630>

7. Pearson C.M. and Clair J.A. Reframing Crisis Management. *Academy of Management Review*. 1998. Issue 23(1). P. 59-76

8. Smith V. Crisis & Renewal: Meeting the Challenge of Organizational Change. *Journal of Business and Entrepreneurship*, Vol. 11. 1999. URL: <https://www.questia.com/library/journal/1P3-1396388451/crisis-renewal-meetingthe-challenge-of-organizational>

9. Stern E.K. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. ÖCB: The Swedish Emergency Planning Agency, 2000. 308 p.

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 21

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • Ю. Ковальчук

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,77. Ум. друк. арк. 14,42.
Підписано до друку 27.01.2021. Замов. № 0221/76. Наклад 100 прим.

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