

Держава та регіони

Серія: Публічне управління
і адміністрування
2022 р., № 2 (76)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Редакційна рада:

Кіктенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент
Руденко О. М., доктор наук з державного управління, доцент

Головний редактор:

Покатаєв П. С., доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

Горник В. Г., доктор наук з державного управління, доцент
Заблоцький В. В., доктор наук з державного управління, професор
Колтун В. С., доктор наук з державного управління, доцент
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор
Лозинська Т. М., доктор наук з державного управління, професор
Рингач Н. О., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник
Хожило І. І., доктор наук з державного управління, доцент
Роман Грмо, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено
до Переліку наукових фахових видань України
(категорія «Б») з публічного управління
(спеціальність: 281. Публічне управління та
адміністрування) відповідно до Наказу МОН
України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
КВ № 24855-14795 ПР від 17.05.2021 р.



Видавництво та друк –

Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
20.07.2022 р., протокол № 11

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. ПУБЛІЧНЕ
УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

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

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 04.07.2022.

Підписано до друку 21.07.2022.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0722/290.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Грущинська Н. М.

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І СОЦІУМУ ЯК ОСНОВНА УМОВА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	6
---	---

О. В. Лесик, О. Л. Тодорова

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР.....	13
--	----

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. О. Ахмедова

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	19
---	----

О. В. Баб'як

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ПІДПРИЄМСТВ.....	25
---	----

В. В. Борщевський, О. Б. Василиця, Є. Е. Матвеев

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ.....	30
--	----

Н. М. Кічера

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ	36
---	----

Л. А. Кравченко

СИСТЕМНО-МОДЕЛЬНИЙ ПІДХІД ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В РЕГІОНІ.....	45
---	----

А. В. Марусенко

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСІВ УРБАНІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН	51
--	----

В. І. Плакса

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З СУБ'ЄКТАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ.....	56
--	----

І. Р. Попадинець

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ.....	61
--	----

С. О. Рибкіна

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ В УКРАЇНІ.....	65
---	----

О. С. Савченко

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПОНЯТТЯ «ЦИФРОВІЗАЦІЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ».....	72
---	----

<i>Ю. М. Сагачко, К. С. Богомолова</i> ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТРАТЕГІЧНОЇ НАПРАВЛЕНОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	77
<i>О. О. Самойленко</i> НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ.....	83
<i>І. Б. Якайтис, Т. Л. Шестаковська, Н. Д. Шульга</i> МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТРАНСПОРТНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ.....	90

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<i>В. В. Звірич, В. М. Якубів</i> МЕТОДИЧНІ ПРИНЦИПИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	97
<i>О. І. Компанець</i> УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	101
<i>І. М. Шупта</i> ВПЛИВ ПЕРФЕКЦІОНІЗМУ ТА ТРУДОГОЛІЗМУ НА ПРОЯВИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ В РОБОТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	107

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. П. Динник</i> НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	116
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>О. Б. Іноземцева, О. Б. Ружанський</i> АНАЛІЗ СТАНУ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДСНС УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ АУДИТОРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	121
--	-----

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Т. Л. Шестаковська, Т. С. Яровой</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	126
<i>В. В. Димитрієв</i> СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ.....	132
<i>Р. М. Солошенко</i> СИСТЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ.....	139

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hrushchynska N. M.

INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY AS THE MAIN CONDITION FOR THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY.....	6
---	---

Lesyk O. V., Todorova O. L.

QUALITY MANAGEMENT MODELS IN THE HEALTH CARE SYSTEM: THE PUBLIC ADMINISTRATION DIMENSION.....	13
--	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Akhmedova O. O.

WAYS TO ENSURE THE SECURITY OF THE TOURIST INDUSTRY AT THE REGIONAL LEVEL.....	19
---	----

Babiak O. V.

STATE MANAGEMENT OF PREVENTION AND REHABILITATION I N THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF ACTIVITIES OF SANATOR AND RESORT ENTERPRISES.....	25
---	----

Borshchevskyi V. V., Vasylutsia O. B., Matvieiev Ye. E.

PUBLIC MANAGEMENT UNDER MARTIAL LAW: INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS, STRATEGIC PLANNING AND DEVELOPMENT MECHANISMS.....	30
--	----

Kichera N. M.

NATIONAL MINORITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION OF THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES.....	36
---	----

Kravchenko L. A.

SYSTEM-MODEL APPROACH TO STRATEGIC PLANNING OF VOCATIONAL EDUCATION SYSTEM DEVELOPMENT IN THE REGION.....	45
--	----

Marusenko A. V.

CONCEPTUALIZATION OF URBANIZATION PROCESSES IN THE CONTEXT OF SOCIETY-GOVERNMENT RELATIONS.....	51
--	----

Plaksa V. I.

PERSPECTIVES FOR INVOLVING REPRESENTATIVES OF STATE AUTHORITIES AND JUDICIAL ADMINISTRATION IN UKRAINE INTO LEGISLATIVE PROCESS DURING THEIR INTERACTION WITH THE SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE.....	56
--	----

Popadinets I. R.

DIGITIZATION OF THE PROCESS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH IN THE PUBLIC SPHERE.....	61
---	----

Rybkina S. O.

INNOVATIVE MECHANISMS FOR REGULATING THE SYSTEM OF PROFESSIONAL EDUCATION OF PUBLIC MANAGERS IN UKRAINE.....	65
---	----

Savchenko O. S.

SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC APPROACHES TO THE CONCEPT OF "DIGITALIZATION IN PUBLIC GOVERNANCE".....	72
--	----

<i>Sahachko Y. M., Bogomolova K. S.</i> PUBLIC PARTICIPATION AS A DETERMINING FACTOR IN THE STRATEGIC DIRECTION OF THE MANAGEMENT DECISION-MAKING PROCESS.....	77
<i>Samoilenko O. O.</i> DIRECTIONS OF IMPROVING LOBBY REGULATION IN UKRAINE.....	83
<i>Yakaytis I. B., Shestakovska T. L., Shulga N. D.</i> MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF THE INVESTMENT POTENTIAL OF THE TRANSPORT INDUSTRY OF UKRAINE.....	90

PUBLIC SERVICE

<i>Zvirych V. V., Yakubiv V. M.</i> METHODICAL PRINCIPLES OF IMPROVING THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM IN THE FIELD OF HEALTH CARE.....	97
<i>Companets O. I.</i> IMPROVEMENT OF PERSONNEL MANAGEMENT OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE.....	101
<i>Shupta I. M.</i> THE INFLUENCE OF PERFECTIONISM AND WORKAHOLISM ON MANIFESTATIONS OF PROCRASTINATION IN THE WORK OF A PUBLIC SERVANT.....	107

LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Dynnyk I. P.</i> PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES UNDER MARTIAL LAW: CURRENT CHALLENGES FOR UKRAINE.....	116
---	-----

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER

<i>Inozemtseva O. B., Ruzhanskyj O. B.</i> ANALYSIS OF THE STATE OF TRAINING OF THE SES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE AUDIT STUDY.....	121
---	-----

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Shestakovska T. L., Yarovyj T. S.</i> STATE MANAGEMENT OF EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF ENSURING THE DEVELOPMENT OF THE HEALTHCARE SPHERE.....	126
<i>Dimitriev V. V.</i> STRATEGIC DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF UKRAINE'S INFORMATION POLICY IN THE CONTEXT OF GLOBAL CHALLENGES.....	132
<i>Soloshenko R. M.</i> SYSTEM OF INSTITUTIONAL ENSURING MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE TRANSFORMATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR.....	139

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.1>**Грущинська Н. М.**

доктор економічних наук, професор, заступник директора
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І СОЦІУМУ ЯК ОСНОВНА УМОВА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

В статті досліджено особливості взаємодії суспільства та влади, надано рекомендації щодо модернізації системи політико-адміністративного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні. Об'єднуючою ланкою цих концепцій має стати визнання значущості партнерської взаємодії влади і суспільства для забезпечення соціально-економічного розвитку як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях. Загальновідомо, що відсутність або недостатній розвиток суспільства є головною перешкодою як демократії, так і державного управління. Розвиток громадянського суспільства – невід'ємна складова всіх демократичних правових держав світу. Однак, поза всякими сумнівами залишається і той факт, що суспільство не здатне самостійно забезпечити потреби населення в системі публічного адміністрування без ініціації, нормативної та контролюючої функцій держави. Становлення демократії в Україні можливо тільки у взаємодії суспільства та влади. Формування громадянського суспільства в умовах демократизації суспільного життя в країні набуває соціальної значущості, оскільки саме воно здатне здійснювати посередництво між правлячою елітою і населенням, сприяти формуванню інтеграційних зв'язків в системі «держава – громадянин».

Без суспільної підтримки держава не здатна в повній мірі проводити політичні та економічні реформи, навіть якщо їх мета – лібералізація політичних інститутів і розширення сфери ринкових відносин. Тільки правова держава може створювати громадянське суспільство, а демократичне суспільство здатне підтримати розвиток правової держави. Держава може сприяти становленню громадянського суспільства, а може і гальмувати його розвиток. Створення громадянського суспільства сприяє закріпленню стабілізаційного розвитку суспільства, створює умови для розвитку людини, захисту її прав і свобод. Взаємодія держави і соціуму виступають основною умовою формування громадянського суспільства. В той же час, взаємодія держави і громадянського суспільства є основою політичної та економічної стабільності.

Ключові слова: влада, суспільство, взаємодія, громадянське суспільство, державна влада.

Постановка проблеми. Визначальним елементом такої реальності і показником демократичності сучасної України виступає громадянське суспільство з його незмінними цінностями свободи, поваги до особистості, вільного вибору громадянином свого життя. Необхідність існування і розвитку структур громадянського суспільства обґрунтовується не в останню чергу тим, що в українському соціумі вже давно склалася і існує складна ситуація, пов'язана з посиленням впливу державних інституцій, формальних приписів і регламентів, корупційних схем. Істот-

но погіршує ситуацію також ситуація, яка склалася в Україні. Адже це призводить до уповільнення становлення громадянського суспільства в Україні.

Тому становленню громадянського суспільства має стати передумова формування і вільного розвитку багатьох структур, функціонування діяльності яких здійснювалася б поза державними і економічними інституціями. Йдеться про різні громадські ініціативи, неформальні організації тощо, які б були здатні координувати громадянське суспільство визнача-

ли можливості самоорганізації в українському соціумі, виступали б гарантом рівня самовираження і реалізації потреб особистості, добровільним об'єднанням людей навколо вирішення важливих життєвих проблем, поширення свободи в системі політичного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичною основою для написання дипломної роботи послуговували праці вітчизняних ті зарубіжних вчених як : Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Василенко І.А., Воронько О.А., Давиденко В.П., Дзюндзюк В.Б., Дунаев І.В., Журавльова І.В., Козлов С.С., Манжула А.В., Матюхіна Н.П., Олуйко В.М., Плахотнюк Н.Г. та інших.

Метою статті є дослідження особливості взаємодії суспільства та влади, надано рекомендації щодо модернізації системи політико-адміністративного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Динаміка розвитку структур громадянського суспільства в Україні значною мірою обумовлена активністю різних форм соціальної організації – формальної і неформальної, інституціалізованих утворень вільних людських асоціацій. Їх соціальна і політична ефективність свідчить про очевидний прогрес у формуванні цивілізованих форм людського життя. При цьому враховується також істотна різниця в змісті, цінностях, нормах, які характеризують різні типи соціуму та прояви його організованості.

Формалізація будь-якого суспільства здійснюється об'єктивно і закономірно шляхом дотримання норм та контролю тощо. В той же час, нормативним врегулюванням наскрізь формалізованого суспільства виступає сила влади. Вона є своєрідним елементом, який визначає функціонування соціальної системи. У структурно складних сучасних суспільствах ступінь їх формалізації та інституалізації можна, в кращому випадку, лише стримувати активністю неформальних структур, самоорганізації і спонтанної самоорганізації, наслідком чого виступають різні форми людської солідарності. У разі відсутності неформальних зв'язків і неформальних організаційних структур в будь-якому суспільстві, слабкості структур громадянського суспільства формальні, офіційні все більше можуть вторгтися в повсякденне життя, створюючи невідповідні їм змісту форми економічної і бюрократичної раціональності. Природно, формалізація відносин в суспільстві, раціональна за своєю природою, є універсальним явищем,

яке проявляється як в людському житті взагалі, так і в політичній діяльності, зокрема. Однак людина в даному випадку виступає не як особистість, а як функціонер, при цьому відносини з іншими людьми виступають як позаособистісні. Незважаючи на те, що таким чином концентрується велика можливість координації різних видів людської діяльності, жорсткий контроль за всіма рішеннями і діями людей часто виступає неефективним і може привести до виникнення соціальної напруги. Варто зазначити й те, що в цілому в формалізації зосереджена можливість раціонального врегулювання конфліктів, досягнення урегульованої угоди, що в багатьох випадках дає суспільству шанс для демократичного, цивілізованого вирішення різних складних життєвих і політичних ситуацій [10].

Формально-інституалізовані державні структури є неповними і не зовсім відповідають реальним процесам, що здійснюються в українському суспільстві. Вони не можуть зафіксувати всі способи взаємодії між людьми, регламентувати всі можливі зв'язки в соціумі. Тому цілком закономірним є те, що в українському суспільстві, особливо в кризові, екстремальні періоди його розвитку відбувається посилення автономного простору міжособистісного спілкування. Поряд з формалізацією істотним чинником суспільного і політичного життя завжди залишаються процеси спонтанної самоорганізації.

«Спонтанні порядки» (термін Ф. Хайєка) виступають невід'ємним елементом громадянського суспільства. В їх основі – завжди окрема людина як вільна, самодіяльна істота, а також приватна власність і підприємництво, політична та інтелектуальна свобода, демократія, право, спонтанно сформовані людством в ході його розвитку. Спонтанні порядки виступають продуктом процесів самоорганізації та саморегулювання в суспільстві. Їх активність і ефективність є незмінним атрибутом громадянського суспільства. Наслідком реалізації процесів самоорганізації в суспільстві виступає формування структур громадянського суспільства, що проявляється в активності неформальних об'єднань, різних асоціацій, культурних об'єднань, наукових співтовариств тощо.

Природно, громадянське суспільство не передбачає різкого протиставлення офіційних і неофіційних, неформальних структур. Вони можуть протистояти, відрізнятися між собою цілями і завданнями, але вони також можуть співіснувати, доповнюючи функціонування один

одного. В певній історичній ситуації спостерігається швидке перетворення неформальних, спонтанних структур у формальні: тоді вільні асоціації трансформуються в суворо регламентовані об'єднання з чіткими програмами, статутами, умовами членства. Слід враховувати також і те, що результати діяльності спонтанних сил в суспільстві часто бувають непередбачуваними: спонтанність в суспільстві не може бути гіпертрофованою, тому що в цьому ховається небезпека для самого суспільства [11].

Слід зазначити, що в Україні процес формування громадянського суспільства йде дуже повільно, адже супроводжується багатьма протиріччями і конфронтацією, неефективним використанням організаційного потенціалу українського суспільства (соціуму). Багато в чому динаміка розвитку громадянського суспільства залежить від співвідношення різних соціальних сил, від наявності умов, необхідних для більш повної реалізації потенціалу кожної людини. Незважаючи на різні перешкоди, в сучасній Україні існує реальна перспектива поступової трансформації жорстко організованої ієрархічної системи в соціум, який дозволяє людям самим будувати своє життя, де існує реальна можливість вибирати з різних форм життєдіяльності ті, які відповідають їх інтересам. Безумовно, така трансформація пов'язана з усвідомленням особистістю своєї самоцінності, своєї відповідальності за конкретні дії, а також реальним розвитком свободи. Спонтанні, неконтрольовані з боку влади зусилля індивідів, самоорганізація людей можуть бути фундаментом складної системи економічної і політичної діяльності. Орієнтовані на конкретну людину, особистість і її свободу, вони оберігають суспільство від руху до тоталітаризму.

У перспективі створення емансипованих форм життя, незалежних від формальних структур і державної влади, громадянське суспільство передбачає розвиток мережі вільних асоціацій, товариств, спонтанних порядків, засобів комунікації. Вони, звичайно, нижчі за організаційним рівнем, ніж державні інститути і формалізовані структури, мають більш слабку структурованість, проте більш ефективними з точки зору удосконалення людини, того життєвого і культурного простору, в якому вона існує. Очевидним є також і те, що без зрілого громадянського суспільства неможливо побудувати правову демократичну державу. Адже тільки внутрішньо вільні, свідомі, небайдужі

і активні громадяни здатні спільно контролювати державу, утримувати її від прагнення до розширення владних повноважень за рахунок наступу на цивільні права і тим самим, сприяти реалізації принципу «Держава для людини, а не людина для держави».

Сила громадянського суспільства виростає в певні періоди історичного розвитку, в ситуаціях політичної та психологічної нестабільності, під час, коли слід робити вибір перспективи подальшого розвитку. Події останніх років в Україні яскраво підтверджують це. Соціально-політичний стан, в якому зараз перебуває Україна, зумовили те, що найбільш ефективною частиною в даних умовах стали добровільні об'єднання громадян, різні громадські ініціативи, асоціації небайдужих громадян. Це – утворення, які виникають і активно функціонують на основі особистісної ініціативи, людських зв'язків, взаємодопомоги, без особливої підтримки держави або офіційних структур, тобто на основі горизонтальної (а не вертикальної) взаємодії. Власне, так створюється структура громадянського суспільства. Зокрема, в умовах воєнного конфлікту, роль підтримки української армії і мирного населення відіграють волонтерські організації, які займаються постачанням всього необхідного для армії, громадянські ініціативи типу «білих беретів» – добровільних об'єднань лікарів і медиків. Це – альтернативні структури, які доповнюють функціонування державних органів, а часто замінюють їх через невисоку ефективність або недостатню динамічність. Цим об'єднанням властивий широкий спектр діяльності, необхідний та актуальний в сучасних умовах. Йдеться про допомогу армії, допомогу при надзвичайних ситуаціях, гуманітарної допомоги потерпілим, благодійність, збір коштів для відправлення на лікування поранених тощо. Така активність високо оцінюється українським суспільством, що дуже показово для висновку про моральну зрілість самого українського суспільства [12].

Важливо усвідомлювати, що активне входження людської ініціативи в різні сфери суспільного життя є чинником національної ідентифікації. Кожна активна і свідомо людина відчуває себе причетною до України і до української нації. Окремий аспект проблеми – це перетворення українського етносу в політичну націю.

Одночасно в суспільстві формується нове мислення і нова система європейських цінностей. Завдяки силі громадянського суспіль-

ства Україна повинна стати демократичною державою. В Україні є стійкі історичні традиції демократичного розвитку, європейське покликання, а її люди висловлюють прагнення рухатися в напрямку європейських цінностей і стандартів. Сьогодні практично нове значення і нові смисли набувають такі поняття, як свобода, незалежність, гідність. Людина завжди повинна залишатися людиною, громадянином своєї країни, з загостреним почуттям власної гідності. Недарма наша революція називається Революцією гідності. Крім того кожна людина повинна нести відповідальність за свої дії і вчинки.

Сьогодні українське суспільство стоїть перед проблемою інтенсифікації громадянських рухів, які концентрують соціальну енергію людей, об'єднання їх активності з відродженням національно-демократичних сил, зміцнення проєвропейської, ліберально-демократичної ціннісної системи. Організаційні структури громадянського суспільства поступово повинні перетворюватися в модель українського соціального та політичного життя. Необхідною умовою формування повноцінного громадянського суспільства в Україні має бути також оновлення правлячого класу, політичних еліт, як в середовищі влади, так і в середовищі опозиції. Йдеться про потребу формування фактично нового покоління, яке в майбутньому буде грати ключову роль в суспільно-політичному житті України.

Безумовно, говорити про повноцінність і дієздатність потужного «Громадянського капіталу» в Україні – це перебільшення. Однак досить істотним стає початок розмежування двох «паралельних світів» – політичної реальності, в якій живе політичний клас, і життя звичайних людей. Останні громадянські акції в Україні свідчать про те, що суспільством політика починає сприйматися не в межах – влада-опозиція, а в інших, таких як: людина і держава, народ і влада. Люди захищають базові цінності, які повинні бути в основі суспільного життя. Вони фактично виступають проти політичного класу, пов'язаного з привілеями та необмеженого ніякими моральними принципами споживання і відчуження від потреб суспільства. Громадськість покладається вже не на офіційні інституції, навіть не на політичні сили і структури, а на себе, свої можливості і своє бачення справедливості [13].

Безсумнівно, альтернативні протестні рухи характеризують процес зміцнення автономних структур громадянського суспільства в Україні.

Наявність будь-якої альтернативи свідчить про можливість вільного існування соціуму, врахування інтересів окремого індивіда, про прагнення формувати такі основи діяльності, які не мають нічого спільного з авторитаризмом і тотальною регламентацією людських взаємин з боку владних структур, політичних сил і офіційних інститутів.

Процес формування громадянського суспільства в Україні супроводжується численними суперечностями і конфронтацією, неефективним використанням організаційного потенціалу українського суспільства. При цьому динаміка розвитку громадянського суспільства залежить від співвідношення різних соціальних сил, від наявності умов, необхідних для найбільш повної реалізації потенціалу кожної людини.

Як негативний прояв суспільного життя в Україні можна сприймати те, що тут партії і політичні сили, як правило, в повній мірі не спираються на громадські рухи. Громадянське суспільство реалізується тоді, коли будь-яка політична партія матиме розгалужену мережу соціальних організацій, людських об'єднань, асоціацій. До того ж самі партії повинні бути демократичними, без притаманного багатьом з них авторитаризму, категоричності і однозначності в оцінках і діяльності, без ігнорування громадянських рухів. Аксиомою повинен бути висновок, що держава існує для людей, а не тільки для політиків чи бізнес-еліт.

Цивільний сектор повинен заявляти про свою життєздатність не тільки в акціях чи протестах, а виходити більш активно на політичну арену. Тим більше, що зараз в Україні йде процес зміни політичного покоління і багато молодих людей, які активно беруть участь в громадських організаціях, повинні виходити на арену політичного життя і голосно заявити про себе і про інтереси суспільства [14].

На жаль, через неусвідомлення необхідності демократичних реформ частиною українського суспільства, формування громадянського суспільства в Україні здійснюється повільно. Тому ситуація з формування громадянського суспільства в Україні істотно відрізняється від того, що відбувається в країнах Західної Європи. Істотні проблеми виникають і в зв'язку з домінуванням авторитарного принципу формування владних інституцій, який відображається і на створенні громадських організацій. Як відомо, країни Західної Європи, громадянське суспільство яких вже знаходиться на істотно вищому етапі розвитку і має досить тривалу

історію свого формування, законодавчо врегулювали європейські стандарти громадянського суспільства. Для того щоб зменшити негативні тенденції в процесі становлення українського громадянського суспільства доцільно, на нашу думку, здійснити такі заходи:

- провести моніторинг діяльності об'єднань громадян з точкизору їх ефективності в структурі українського суспільства і ліквідувати ті з них, які не працюють;
- спростити процедуру реєстрації об'єднань громадян;
- удосконалити систему виборів народних депутатів України депутатів місцевих рад.

У демократичній державі розуміння громадянського суспільства має виходити за рамки самого громадянського суспільства і його інституцій. Воно повинно характеризувати такий стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини через різноманітні форми публічної громадської активності та процеси самоорганізації. Об'єктивним механізмом, який стимулює розвиток громадянського суспільства в Україні, повинен бути діалог, дискурс і партнерство між різними соціальними і політичними силами. Без розвинутого громадянського суспільства, зокрема, без створення належних умов для забезпечення свободи слова, вільного вираження поглядів, переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, влада не створить умов для забезпечення функціонування різних моделей демократії, яка в єдності з безпосередньою або представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та розвитку.

Для поліпшення розвитку громадянського суспільства в Україні в даний час необхідно [15]:

- впровадження максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- зростання соціального капіталу для підвищення рівня довіри і взаємодії в суспільстві;
- створення сприятливих умов для створення і функціонування інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах

виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з приводу важливих питань життя суспільства і держави;

- впровадження цивільного контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури [66, с. 58].

Таким чином, розвиток громадянського суспільства в Україні має орієнтуватися на європейські стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людини, на практику самоврядування, справедливості, відкритості, прозорості та підзвітності інститутів влади, створення умов для реалізації різних громадських інтересів, в тому числі економічних, екологічних, соціальних, культурних, релігійних, територіальних тощо форм їх вираження (громадські ініціативи, громадські рухи, асоціації, об'єднання).

У перспективі створення емансипованих форм життя, незалежних від формальних структур і влади, громадянське суспільство передбачає розвиток мережі вільних асоціацій, об'єднань, спонтанних порядків, засобів комунікації, незалежних від влади. Вони, природно, нижче по організаційному рівню, ніж державні інститути і формалізовані структури і мають більш слабку структурованість, але є більш ефективними з точки зору удосконалення людини, того життєвого і культурного простору, в якому вона існує.

Безумовно, громадянське суспільство в Україні має всі перспективи динамічного розвитку, особливо, якщо враховувати те, що потенціал активності в українському суспільстві останнім часом дуже високий, зокрема, по відношенню до оцінки дій влади. Але обов'язковою умовою розбудови громадянського суспільства виступає орієнтація на європейські стандарти і дотримання їх в суспільному житті. Формування громадянського суспільства не може бути механічним процесом. Для того щоб воно відбулося в Україні, потрібні нові ідеї, нові люди, глибока, серйозна інтелектуальна робота, створення нових організаційних сил і структур, які структурують українське суспільство і сприятимуть утвердженню європейської системи цінностей, домінування права і визнання цінності людини та її життя.

Висновки. Демократія і громадянське суспільство нерозривно взаємопов'язані між

собою: без демократії неможлива участь громадянського суспільства в публічному адмініструванні. Повноцінна демократія можлива тільки в тому випадку, якщо існує громадянське суспільство, здатне використовувати її як інструмент оновлення держави. З іншого боку, саме існування громадянського суспільства, що керується у своєму житті правилами, встановленими державою, буде стабільним і продуктивним, якщо в розпорядженні громадянського суспільства є демократія як вирішальний засіб його впливу на державу. В ході еволюції відбувається постійний розвиток як держави, так і суспільства, а також їх взаємовідносин, які будуються на різних принципах домінування, взаємодії або неузгодженості.

Встановлено, що в Україні, що вступила на шлях глибоких реформ, формується перехідний, що розвивається тип суспільства, особливості взаємодії якого з владою залежать від характеру владних структур, політичного режиму, політичної культури суспільства тощо. В той же час, сьогодні Україна переживає труднощі через спроби влади нав'язати відразу готову модель зрілої демократії, незважаючи на історичний досвід, умови та ментальність нації. Це пояснюється тим, що демократичні зміни почалися в умовах несформованості багатьох передумов переходу до неї. Відсутність всенародного обговорення комплексних проектів демократичних перетворень, нерозвиненість форм контролю за владою та посадовими особами відводить населенню роль пасивного спостерігача. Але в будь-якому випадку громадянське суспільство виступає важливим чинником демократизації держави і всього соціуму.

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії державних органів влади з суспільством змог зробити висновок, що правові основи залучення громадськості у сферу державного управління закладені. Підтвердженням цього є чинні закони, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які закріплюють основні засади участі громадськості у цій сфері. На підставі аналізу нормативних актів доведено, що існуюча нормативно-правова база потребує вдосконалення, зокрема щодо механізмів взаємодії державних органів з громадськістю в процесі прийняття рішень та надання громадськості реальних повноважень у сфері державного управління.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015. URL: № 577-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
4. Про порядок висвітлення діяльності в органах державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/539/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
6. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України; Перелік від 29.08.2002 № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>
7. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
8. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 № 759-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2004-%D1%80>
9. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2006. 232 с.
10. Бліхар М. М. Правові засади взаємодії органів судової влади та громадянського суспільства: боротьба за верховенство права та незалежність суддів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2. 2022. С. 84–86.
11. Громадянське суспільство : проблеми і напрями інституційного розвитку / уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2008. 56 с.
12. Динник І. П. Взаємовідносини держави та суспільства в контексті сучасних дослідницьких підходів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 9.

13. Кабляк П. І. Значення громадянського суспільства та демократії у становленні взаємодії судової влади і громадськості. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2. Том 3. С. 161–166.
14. Леухіна А. Взаємодія між об'єднаннями громадян та інститутами держави: концепція й можливі моделі. URL: www.library.ukma.kiev.ua
15. Наливайко Л. Р., Олійник В. М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства : монографія. Дніпро : ДДУВС, 2019. 192 с.
16. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні. URL: www.spa.ukma.edu.ua/
17. Теребун О. С. Концептуалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 3. С. 119–122.
18. Chambers S., Kopstein J. Bad civil society. *Political Theory*. 2001. 29(6). Pp. 837–865.

Hrushchynska N. M. Interaction of the state and society as the main condition for the formation of civil society

The article examines the peculiarities of interaction between society and government, provides recommendations for the modernization of political and administrative management and development of civil society in Ukraine. The unifying link of these concepts should be the recognition of the importance of partnership between government and society to ensure socio-economic development at both the national and regional levels. It is well known that the absence or underdevelopment of society is a major obstacle to both democracy and governance. The development of civil society is an integral part of all democratic states governed by the rule of law. However, there is no doubt that society is not able to meet the needs of the population in the system of public administration without the initiation, regulatory and supervisory functions of the state. The formation of democracy in Ukraine is possible only in the interaction of society and government. The formation of civil society in the conditions of democratization of public life in the country acquires social significance, because it is able to mediate between the ruling elite and the population, conducive to the formation of integration ties in the system "state – citizen". Without public support, the state is not able to fully carry out political and economic reforms, even if their goal is to liberalize political institutions and expand the sphere of market relations. Only the rule of law can create a civil society, and a democratic society can support the development of the rule of law. The state can be conducive to the formation of civil society, and can slow down its development. The creation of civil society contributes to the consolidation of the stabilizing development of society, creating conditions for human development, protection of its rights and freedoms. The interaction of the state and society is the main condition for the formation of civil society. At the same time, the interaction between the state and civil society is the basis of political and economic stability.

Key words: power, society, interaction, civil society, state power.

УДК 351:77

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.2>

О. В. Лесик

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Державного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0003-1542-284X>

О. Л. Тодорова

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Державного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0001-8065-9080>

МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР

У статті розглянуто ключові моделі управління якістю у системі охорони здоров'я, окреслено, які з них застосовуються у зарубіжній практиці, які почали застосовуватися на вітчизняних теренах. Окреслено перспективи адаптації. Відокремлено два виміри управління якістю: вимір на рівні публічного управління та врядування та на рівні менеджменту, охарактеризовано специфіку кожного з них. Визначено, що поняття «якість» у системі охорони здоров'я набуває ознак багатовимірності та потребує обґрунтування різних підходів. Проаналізовано підходи А. Донабедіана щодо того, що є об'єктом оцінювання у системі охорони здоров'я. Представлено погляди та критерії для оцінювання якості у системі охорони здоров'я, розроблені Р. Максвеллом, та апробовані світовими практиками. Окремо визначено підходи до впровадження концепту малої та великої якості у системі охорони здоров'я, представлених П. Ліллранком. Також підкреслено, що Всесвітня організація охорони здоров'я визначає шість сфер або вимірів якості: безпечність, результативність, пацієнтоорієнтованість, ефективність, своєчасність та справедливність, які частково співставні з представленими Р. Максвеллом.

Зазначено, що актуальними для розбудови системи управління якістю в Україні є запропоновані Р. Максвеллом вісім заходів для досягнення якості послуг в охороні здоров'я.

Резюмовано, що у світлі реформи децентралізації держава лиш напружує загальні вектори розвитку СОЗ, окреслює вектори, встановлює «правила гри», на рівні регіону – транслюється та пролонгується державна політика, ключового ж значення набуває рівень територіальної громади, від управлінців на якому значною мірою залежатиме майбутнє розвитку медичних закладів на території, також важливим для досягнення якості є і безпосередня діяльність самого закладу, адже саме на цьому рівні можна подбати про велику Я, тобто про задоволеність пацієнтами від одержаних послуг.

Виокремлено напрямки подальших наукових розвідок, до яких віднесено дослідження інструментів управління якістю в СОЗ на рівні територіальних громад та напрацювання практичних рекомендацій для працівників органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: управління якістю, моделі управління якістю, система охорони здоров'я, охорона здоров'я, зарубіжний досвід, адаптація до вітчизняних практик, публічне управління.

Постановка проблеми. Ставши на шлях реформування системи охорони здоров'я наша країна зіштовхнулася із низкою проблемних питань з-поміж яких важливою було забезпечення якості

в системі охорони здоров'я. Проблема управління якістю у системі охорони здоров'я є багатовимірною. В ході реформування найпершим виміром був публічно-управлінський, адже саме на

цьому рівні зачіпалося кілька ключових питань: питань унормування та стандартизації, створення механізмів контролю якості та дотримання встановлених стандартів, проектування у новому вимірі системи охорони здоров'я необхідних для забезпечення належного рівня якості елементів тощо. Також важливим аспектом було також забезпечення менеджеріального виміру управління якістю, який стосується безпосереднього управління медичним закладом. На разі питання управління якістю стоїть досить гостро, адже сама система знаходиться у транзитивному періоді, а поточні перетворення спочатку зіткнулися з викликами, зумовленими пандемією COVID-19, а на часі система отримує велике навантаження у зв'язку з війною. Попри зазначені аспекти питання якості медичних послуг не може залишатися поза увагою або нехтуватися. Відтак, дослідження публічно-управлінського виміру застосування моделей управління якістю у системі охорони здоров'я є актуальним та своєчасним.

Аналіз актуальних досліджень та публікацій. Проблеми забезпечення якості надання медичних послуг активно досліджуються у світовій науковій думці. Так, Аведіс Донабедіан розглядає систему управління якістю у площині взаємодії «лікар-пацієнт», виокремлюючи ключові підходи та виміри такої якості. Роберт Максвел акцентує увагу на розширенні самого змісту якості у системі охорони здоров'я та веде мову про багатовимірність поняття якості, розбиваючи її на окремі виміри або ж складові, за якими також може здійснюватися оцінювання якості. Пол Мартін Лілранк у своїх дослідженнях піднімає проблему підходів до якості у системі охорони здоров'я, еволюціонування їх у часі, а також виокремлює поняття «малої» та «великої» якості. Окрім зазначених профільних наукових підходів актуальними залишаються загальноуправлінські підходи, адаптовані до умов системи охорони здоров'я. Разом з тим, у зазначених наукових дослідженнях активно робиться акцент на якості в цілому, при тому досить часто не розподіляється за зонами відповідальності та сферами впливу, хто саме забезпечує якість, не відокремлюються ролі публічно-управлінської та менеджерської ланок, що для системи транзитивного періоду є конче важливим.

Тому, **метою статті** є узагальнення світового досвіду управління якістю у системі охорони здоров'я, виокремлення у ключових його аспектах публічно-управлінського виміру та визна-

чення адаптивних та практично цінних аспектів для подальшого впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи складність організації системи охорони здоров'я, значне коло акторів, що вступають у ній у взаємодію, справедливим буде зазначити, що саме поняття «якість» у системі охорони здоров'я набуває ознак багатовимірності та потребує обґрунтування різних підходів.

Так, Аведіс Донабедіан, підкреслюючи складність управління якістю у системі охорони здоров'я (далі – СОЗ), веде мову про те, що у зазначених питаннях важливо визначитися, що саме ми оцінюємо [1; 2]. Найпершим підходом до такого оцінювання є оцінювання результатів надання медичних послуг, фактично за такого підходу оцінюються досягнені результати, майже нівелюється процес надання послуги та ступінь задоволеності клієнта. У СОЗ оцінювання за результатами набуває свого особливого характеру, адже одужання пацієнта залежить не лише від наданого лікування, а в окремих випадках коректне лікування за протоколами може не дати жодного результату, при цьому не можна вести мову про те, що послуга з лікування була не якісною. Другим прикладом є те, що попри результативність лікування (особливо у випадку лікування важких або хронічних хвороб), пацієнт залишається невдоволеним, не погоджуючись з тим, що лікування було ефективним та ставлячи під сумнів якість наданої послуги.

Другою відповіддю на питання «що оцінювати?» є оцінювання процесу надання медичної послуги, фактично, таке оцінювання передбачає повне відслідкування усього клієнтського шляху пацієнта коридорами лікарні, визначення на яких кроках алгоритму на скільки вірно чи не вірно було здійснено ту чи іншу лікарську дію. За таким підходом про якість роблять висновки на підставі низки критеріїв, а саме: адекватність, повнота та надмірність інформації, отриманої з клінічної історії, фізичного огляду та діагностичних тестів; виправданість діагнозу та терапії; технічна компетентність у виконанні діагностичних та лікувальних процедур, включаючи хірургію докази превентивного менеджменту здоров'я та захворювання; координація і безперервність лікування; прийняття лікування реципієнтом тощо [1]. Такий підхід вимагає значної уваги до уточнення релевантних вимірів, цінностей та стандартів, які мають бути використаними в оцінці. У зазначеному аспек-

ті можна краще прослідкувати якість надання послуги ґрунтуючись саме на процесному підході, разом з тим результати надання такої послуги викликають сумніви, тому і про повноцінну якість тут важко судити.

Третім виміром оцінювання якості є, так зване, оцінювання структури, тобто оцінювання спроможності СОЗ надавати медичні послуги. В такому випадку мова про оцінювання потенціалу закладів охорони здоров'я, акцент тут на технічних можливостях надавати послуги, а не на самих результатах надання послуг. Така модель прийнятна за умови, що оцінювання здійснюється саме задля вивчення технічних аспектів.

Важливо усвідомлювати, що зазначені підходи не ізольовані один від одного, їх можливо використовувати у взаємозв'язку або окремо в залежності від мети оцінювання якості надання медичних послуг.

Також Донабедіан А. акцентує увагу, що будь-яка технічна результативність надання медичної послуги (навіть з найвищими її оцінками якості), може відрізнитися від ступеню задоволеності пацієнта [1]. Відтак, сюди варто додати ще й, власне, вимірювання якості за ступенем задоволеності пацієнтів.

Роберт Максвелл, аналізуючи напрацювання своїх попередників, запропонував власний підхід до визначення вимірів якості в охороні здоров'я. Ним було запропоновано такі виміри якості у СОЗ [3]:

- ефективність (Effectiveness);
- прийнятність (Acceptability);
- результативність (Efficiency);
- доступність (Access);
- справедливість (Equity);
- відповідність (Relevance).

Коротко зупинимось на кожному з зазначених вимірів детальніше. Так, у частині виміру ефективності визначається рівень наданого лікування відповідно до рівня можливої доступності, з позиції експертів, зазначене потребує доказовості. Також тут визначається загальний результат лікування.

Наступним виміром є прийнятність, в зазначеному аспекті важливого значення набуває гуманність та уважність в процесі надання послуги, якою є думка пацієнта про послугу, які враження від наданої послуги можуть бути у інших зацікавлених сторін (рідних, близьких, інших долучених до процесу лікування сторонніх осіб), також сюди відносять рівень приватності та конфіденційності лікування.

Третім виміром є результативність, трактування якої у Р. Максвелла [4] дуже подібне до бачення А. Донабедіана [2], так результативність вимірюється за досягненим результатом у відповідності із понесеними витратами, також можливим варіантом є оцінювання за мінімізацією витрат за фіксованого результату, а також конкурентність ціни по відношенню до інших закладів.

Четвертим виміром є доступність. На наш погляд, зазначений вимір частково респондується з структурним виміром якості у Донабедіана А., адже тут мова про те чи можливим є отримання лікування/сервісу, коли це потрібно. Також тут оцінюється якість медичної інфраструктури та структурний спектр послуг, що можуть бути надані у закладі із відповідністю з запитом споживачів медичних послуг.

Наступним виміром є справедливість, чи то пак неупередженість та однакове ставлення до усіх пацієнтів, тут ключовим акцентом є безпосередньо те, як лікар чи обслуговуючий персонал лікарні ставиться до пацієнта, чи мають місце певні дискримінаційні ознаки або ж неоднакове ставлення до різних пацієнтів з суб'єктивних обставин тощо.

Останнім виміром є вимір відповідності, тут мова про те чи є загальна модель та баланс послуг найкращим, що може бути досягнуто, з урахуванням потреб та бажань населення в цілому.

Зазначені виміри якості було неодноразово апробовано у створенні систем управління якістю різних країн, при цьому застосовувалися їх різні комбінації для оцінювання, також все частіше звучить запитання щодо того, що рухатися одночасно у всіх шести вимірах досить складно, а в умовах обмежених ресурсів часто виникає проблема пріоритезації їх, виокремлення тих, що слугуватимуть першочерговими орієнтирами. І ось саме тут мова часто про публічноуправлінський вимір управління якістю в СОЗ.

Так для вибору векторів руху досить часто застосовують різні методики для пріоритезації ще на етапі формування візії майбутньої структури та особливостей СОЗ або на етапі планування її подальшого розвитку. Саме у цьому ключі Р. Максвелл пропонує вести мову про цінності, цінності у сенсі значущості того чи іншого виміру для майбутнього розвитку СОЗ.

Одним з варіантів здійснення такої пріоритезації була застосована у Східній Англії «The Health Abacus» або за дослівним перекладом «рахівниця здоров'я». Вона була розроблена у 1991 році Сіан Гріффітс (Sian Griffiths),

директором з громадського здоров'я регіону Південно-Західної Темзи і Лорі МакМахон (Laurie McMahon), управління з питань державної служби. Абакус було створено задля того, щоб допомогти представникам зазначеного регіону краще зрозуміти закупівлі послуг для забезпечення здоров'я на місцевому рівні. Суттю та метою створення було відображення концепту обмеженості ресурсів у площині медичних послуг та того факту, що досить часто публічні управлінці стоять перед вибором, куди спрямувати кошти, які товари та послуги закупити першочергово або ж на що зробити акцент на доступність чи на ефективність, або ж навіть у середині одного виміру на доступність територіальну чи на розширення спектру послуг без їх географічного наближення тощо [4]. Тобто мова про необхідність пошуку золотой середини або певного консенсусного рішення. Фактично, можемо говорити про пошук певного оптимуму для конкретної території, управлінці якої розподіляють кошти на розвиток СОЗ.

Робота над застосуванням такого досвіду починалася з навчання та тренінгу, на якому учасники мали змогу попрацювати над визначенням контексту управлінського та громадського здоров'я, в якому повинні працювати органи охорони здоров'я. Це дає змогу учасникам чітко визначити їх ролі як закупівельників та зрозуміти динаміку їх взаємовідносин з регуляторними органами, постачальниками медичних послуг, лікарями загальної практики та громадськістю. Учасники працюють над тим, аби «вдосконалити» ортодоксальну модель формування політики в галузі охорони здоров'я, в якій потреби в галузі охорони здоров'я будуть збалансовані з наявними ресурсами. Після того, як буде встановлено більш реалістичне розуміння процесу закупівлі, з усіма його дилемами та компромісами, розпочинається етап моделювання. Правила, що регулюють процес, є надзвичайно простими, оскільки учасники виступають у своїх актуальних ролях, а моделюють лише політичні питання. Вони дуже реалістичні та розроблені для того, аби використовувати організаційні компроміси в межах «абакусу» на користь здоров'я, і якщо вони будуть ретельно відібрані, то зможуть використовуватися для вивчення реальних дилем районого рівня.

Також Всесвітня організація охорони здоров'я визначає шість сфер або вимірів якості: безпечність, результативність, пацієнтоорієнтованість, ефективність, своєчасність та спра-

ведливість, які частково співставні з представленими Р. Максвеллом. Разом з тим, ВООЗ не визначає їх як певну догму, а на практиці часто застосовуються різні підходи.

Ще одним баченням якості та основами управління якістю є концепт «малої» та «великої» якості у СОЗ. Так, Пол Мартін Лілранк, звертаючись до загальної теорії управління якістю та аналізуючи еволюцію підходів до управління якістю у СОЗ конкретизував ці два поняття які часто називають «велика Q» та «мала Q» (від англійського слова *якість*) [5]. Так, класично «мала Я» – це технічна сторона процесу, тоді як «велика Я» – результат та його відповідність запиту або встановленим вимогам. Ведучи мову про ці два виміри якості у СОЗ П. Лілранк виокремив онтологічну та гносеологічну складові їх, а також звернув увагу на технологічний вимір. Так, онтологія малої Я – це відносини між специфікаціями і реальним продуктом, здатність системи передбачувати виконувати те, що вона має виконувати базуючись на вимогах, відомих як *ex ante* до виробництва. Тобто, маленька Я рівняється управлінню ризиками виробництва. Велика Я припускає, що онтологічний зв'язок лежить між вимогами замовника та тим, яким чином вони виконуються після досвіду використання продукту, тобто мова про задоволеність клієнта. Так, Велика Я може бути досить значний спектр впливів, що прямо не впливають на результативність.

Гносеологія маленької Я прямолінійна. Розробник створює специфікації до виробництва. Зазвичай, специфікації подаються в формі фізичних змінних, таких як виміри і матеріальні властивості і мають вигляд креслень, рецептів, моделей чи прототипів. Якщо вимоги подані у вимірі точному до 0.01 мм, тоді і готовий продукт можна виміряти так само. Вихід порівнюється з специфікаціями і вимірюється розмір відхилення.

Гносеологія великої Я лежить в царині людської поведінки. Споживачі мають потреби і побажання, які вони можуть висловити різними способами в різний час. Уловлювання вимог, тобто розуміння, чого хоче споживач та внесення цього в технічні та виконувані специфікації, – є великою проблемою. Тоді як специфікації маленької Я знані як *ex ante* (до виробництва), задоволеність великої Я, особливо новим продуктом, можна визначити тільки *ex post*.

Мала Я має сталий набір технологій, таких як статистичний контроль процесу (SPC), шість

сигма (Six Sigma), контроль якості (Quality Assurance), удосконалення якості (Quality Improvement), системи якості (Quality Systems) (Mitra, 1998). Поза цим, велика Я об'єднує практично все відоме в бізнес адмініструванні, включає в себе розділи зі стратегії, маркетингу, командної роботи, виробництва, людських ресурсів та відносин з клієнтом, – все це маркується як технології якості.

Відповідно, спираючись на онтологічний та гносеологічний виміри великої та малої Я П. Лілранк виокремлює три типи якості в охороні здоров'я [6; 7]: прийняття клінічного рішення, безпека пацієнта та досвід пацієнта. Детальніше зупинимось на кожному з цих типів, так прийняття клінічного рішення є вивченням кейсу пацієнта, збором відповідної інформації з різних джерел, включаючи анамнези та аналізи, визначенням природи проблеми і її можливої причини (діагноз), а також пропозицією лікування чи плану лікування. Щодо безпеки пацієнтів, то це питання виконання малої Я, що включає в себе виконання всіх необхідних аспектів, в тому числі стандартних процедур, часу очікування та інформація ходу специфікацій *ex ante*. Тут важливо враховувати й те, що часто безпека пацієнта залежить і від самого пацієнта, що може впливати на кінцеву якість послуги. Щодо досвіду пацієнта, то тут мова про задоволеність, що як справедливо зазначає автор є *ex post*. При цьому, технологіями управління пацієнтським досвідом є стиль, тобто персональні відношення та поведінка, чуйність та турбота, такі норми важко регулювати або технологізувати.

Важливим в управлінні якістю є достовірність оцінювання якості та об'єктивізація інформаційного потоку. Для цього надзвичайно важливим є відбір надійних даних та повнота вихідної інформації: клінічні записи, часто важливими є спостереження та комунікація з персоналом та учасниками процесу тощо. Особливої уваги потребує чистота вибірки для дослідження та подальшої генералізації отриманих результатів. Важливим є напрацювання методики оцінювання: від формування чітких критеріїв та стандартів, крізь визначення шкали оцінювання, спроби враховувати ступінь суворості експертів тощо. Часто також застосовують метод індексів.

Досить актуальними для розбудови системи управління якістю в Україні є запропоновані Р. Максвеллом вісім заходів для досягнення якості послуг в охороні здоров'я [4]:

– Прагнення досконалості в тих, кому надається послуга – досконалість як її оцінюють ті, кому надається послуга, а також технічні експерти.

– Переведення добрих ідей в дію, часто за допомогою малих, послідовних та наполегливих кроків, а не великих стрибків, і завжди оглядання на зовнішні показники ефективності (наприклад, у комерційному секторі – це частка ринку та очікування споживачів).

– Наголос на команді, а не на індивідуальній роботі, оскільки надання послуги залежить від поєднання навичок не лише однієї особи або дисциплінованому одноосібному виконанні.

– Систематичне усунення бар'єрів та недоліків у високій ефективності: досконалість (високу якість) може бути складно визначити, але недоліки, які можливо усунути, можуть набагато простіше ідентифікуватися та усуватися.

– Визнання того, що будь-яка робота передбачає відповідальність (індивідуальну та колективну) не тільки для того, аби виконувати цю роботу добре, але й для того, аби знаходити способи для її постійного покращення.

– Використання концепцій (таких як шість аспектів та показників ефективності) для діагностики – аби визначити, коли і для кого втручання щодо підвищення якості є обґрунтованим, та щоб оцінити наслідки цих втручань.

– Розробка систем вимірювання, орієнтованих на дію (як у вставці 6), які перевіряють прогрес і, отже, підтримують постійне вдосконалення.

– Прагнення завжди бачити ініціативи щодо якості в більш широкому контексті – як загалом якість в системі. Інакше існує небезпека, що будь-яка ініціатива буде здійснюватися за рахунок невизначеної втрати якості в інших процесах.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Відповідно у зазначених вимірах управління якістю є два функціональних призначення: одне – стосується публічно-управлінської ланки, тут мова про планування, проектування, розподіл ресурсів, напрацювання пріоритетів розвитку тощо, та те, що стосується менеджерського виміру – управління всередині лікарні. У світлі реформи децентралізації держава лиш напрацьовує загальні вектори розвитку СОЗ, окреслює вектори, встановлює «правила гри», на рівні регіону – транслюється та пролонгується державна політика, ключового ж значення набуває рівень територіальної громади, від управлінців на якому значною мірою залежатиме майбутнє розвитку медичних закладів на території,

також важливим для досягнення якості є і безпосередня діяльність самого закладу, адже саме на цьому рівні можна подбати про велику Я, тобто про задоволеність пацієнтами від одержаних послуг.

У зазначеному ключі, актуальним вектором подальших розвідок є дослідження інструментів управління якістю в СОЗ на рівні територіальних громад та напрацювання практичних рекомендацій для працівників органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Donabedian A. The definition of quality and approaches to its assessment. Ann Arbor, Michigan: Health Administration Press, 1980. URL: <https://psnet.ahrq.gov/issue/definition-quality-and-approaches-its-assessment-vol-1-explorations-quality-assessment-and>
2. Donabedian A. Evaluating the Quality of Medical Care. 1988. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2690293/>
3. Maxwell R.J. (1992) Dimensions of Quality of revisited: from thought to action. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10136859/>
4. Maxwell R. Quality assessment in health. BMJ 1984;288:1470-2. URL: <https://www.bmj.com/content/288/6428/1470>
5. Lillrank P. Small and big quality in health care. International Journal of Health Care Quality Assurance. 2015. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=QYJ4fTIAAAAJ&cstart=20&pagesize=80&citation_for_view=QYJ4fTIAAAAJ:rO6llkc54NcC
6. Lillrank P. Integration and coordination in healthcare: an operations management view. Journal of Integrated Care. 2012. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=QYJ4fTIAAAAJ&citation_for_view=QYJ4fTIAAAAJ:35N4Qo-GY0k4C
7. Silander K., Torkki P, Lillrank P., Peltokorpi A., Brax S., Kaila M. Modularizing specialized hospital services: constraining characteristics, enabling activities and outcomes. International journal of operations & production management. 2017. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=QYJ4fTIAAAAJ&citation_for_view=QYJ4fTIAAAAJ:Tyk4-Ss8FVUC

Lesyk O. V., Todorova O. L. Quality management models in the health care system: the public administration dimension

The article considers the key models of quality management in the health care system, outlines which of them are used in foreign practice, which began to be used in the domestic field. Prospects for adaptation are outlined. Two dimensions of quality management are distinguished: measurement at the level of public administration and governance and at the level of management, the specifics of each of them are characterized. It is determined that the concept of "quality" in the health care system acquires signs of multidimensionality and requires justification of different approaches. A. Donabedian's approaches to what is the object of evaluation in the health care system are analyzed. The views and criteria for assessing the quality of the health care system, developed by R. Maxwell and tested by world practices, are presented. The approaches to the implementation of the concept of low and high quality in the health care system, presented by P. Lillrank, are defined separately. It is also emphasized that the World Health Organization identifies six areas or dimensions of quality: safety, effectiveness, patient orientation, efficiency, timeliness and fairness, which are partially comparable to those presented by R. Maxwell.

It is noted that eight measures to achieve the quality of health care services proposed by R. Maxwell are relevant for the development of the quality management system in Ukraine.

It is summed up that in the light of decentralization reform the state only develops general vectors of Health care system development, outlines vectors, establishes "rules of the game", broadcasts and prolongs state policy at the regional level, and the level of territorial community is crucial. development of medical institutions on the territory, also important for achieving quality is the direct activity of the institution itself, because it is at this level you can take care of the big self, ie the satisfaction of patients with the services received.

The directions of further scientific researches are singled out, which include research of quality management tools in Health care system at the level of territorial communities and development of practical recommendations for employees of local self-government bodies.

Key words: quality management, quality management models, health care system, health care, foreign experience, adaptation to domestic practices, public administration.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.88

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.3>

О. О. Ахмедова

кандидат економічних наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті доведено необхідність пошуку шляхів забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні; підкреслено складність умов безпеки проведення туристичної діяльності через спричинення пандемії та інших негативних факторів; з'ясовано необхідність проведення досліджень домогосподарств, в'їзного потоку туристів, одержання даних платіжних систем, аудиторське дослідження регіонів з точки зору повернення державних інвестицій потенціалу регіонів і подальшого планування їх розвитку з метою залучення туристів; доведено, що забезпечення безпеки у сфері туризму є одним із пріоритетів державної політики України; наведено нормативно-правову базу сфери забезпечення безпеки туризму (Закону України «Про туризм», Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, Міждержавний стандарт (ГОСТ 28681.3-95) «Туристично-екскурсійне обслуговування. Вимоги щодо забезпечення безпеки туристів і екскурсантів»); доведено, що формування безпеки регіонального туризму потребує особливого підходу при організації туристичних подорожей та для функціонування туристичного бізнесу; на підставі досліджень науковців, з'ясовано складові безпеки туризму, класифікацію безпеки туризму за змістом (політична, соціальна, фінансова, екологічна, інформаційна, медична, безпека туристичного обслуговування, безпека туристичних споруд та обладнання) та за масштабом (глобальна, макро-регіональна, національна, регіональна та локальна безпека туризму); розглянуто заходи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні; зроблено висновки, що шляхами забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні є консолідація зусиль на основі високорозвиненої інфраструктури та тісної взаємодії органів державної влади, суб'єктів туристичної діяльності, громадських організацій, фахівців туристичної галузі; створення довіри між бізнесом та державою, постійний діалог та пошук спільних дій на користь розвитку та забезпечення безпеки туристичної галузі України.

Ключові слова: туристична галузь, безпека, держава, нормативно-правова база, регіональний рівень, самоврядування, туристи, безпечні умови.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Кабінет міністрів України на засіданні 3 лютого 2021 року затвердив «План заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму». Культура, туризм, креативні індустрії та спадщина мають величезний економічний потенціал та перспективи для нашої країни. Підтвердженням тому, що держава опікується цією галуззю, є розроблена у 2021 році Державна цільова програма розвитку внутрішнього та в'їзного туризму «Мандруй Україною». Міністром культури та інформаційної полі-

тики України зазначено: «Наша мета – об'єднати суспільство, що цінує культуру і живе в країні, привабливий для туристів. І перші кроки вже зроблено. Галузі, над якими роками не велася цілеспрямована робота, зараз не тільки з чіткою стратегією, а й з фінансовою підтримкою на її реалізацію» [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку туризму в Україні присвячено наукові роботи таких вітчизняних вчених, як: В. Биркович, М. Волошина, Н. Кудла, С. Парфіло, М. Терлецького, О. Розметової, Н. Фоменко та інших науковців.

Дослідженнями у сфері забезпечення безпеки туристичної галузі опікуються такі вчені, як: Н. Алексєєва, Л. Сакун (теоретичні аспекти розвитку туристичної галузі на регіональному рівні) [1], А. Голод (організаційно-економічний механізм гарантування безпеки туризму) [3], В. Гостюк (європейські перспективи і проблеми правового регулювання у сфері туризму) [4], В. Кохановський В. О. (цивільно-правові відносини у сфері туризму) [6], О. Нелін (правове регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства), В. Чорненський (адміністративно-правовий аспект забезпечення безпеки туристичної галузі) [11] та інші дослідники.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Безпеці туристичної галузі на державному рівні присвячено велика кількість наукових досліджень, проте питання забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні все ще потребують уваги збоку вітчизняних дослідників.

Постановка мети. Визначити шляхи забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У частині 1 статті 13 *Закону України «Про туризм»* надається визначення безпеці в галузі туризму як сукупності факторів, що характеризують соціальний, економічний, правовий та інший стан забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб та держави в галузі туризму [5]. У розділі VIII *Закону України «Про туризм»* йдеться про надання гарантій безпечного перебування туристів на території України і зобов'язань органів влади та суб'єктів туристичної діяльності розробити комплекс заходів з безпеки туристів. Зокрема, у статті 26 сказано: «Місцеві органи державної виконавчої влади в галузі туризму розробляють і організовують виконання регіональних програм забезпечення захисту та безпеки туристів, особливо в місцях туристичної активності. Суб'єкти туристичної діяльності розробляють конкретні заходи щодо забезпечення безпеки туристів, екскурсантів, які беруть участь у туристичних подорожах, походах, змаганнях, запобігання травматизму та нещасним випадкам і несуть відповідальність за їх виконання» [5].

Туристична сфера – одна із тих сфер, яка більш гостро зазнала негативного впливу пандемії та неабияких змін: за даними дослідження Booking.com, 70% туристів прагнуть

бронювати ті апартаменти, що мають чітку та зрозумілу політику чистоти та гігієни, 46% опитаних бояться подорожувати через контакт із вірусом у транспорті, а 74% вважають, що авіалініям слід пропонувати більш «гнучкі» квитки, 53% туристів не почуваються безпечно під час подорожей, доки не отримають вакцину. Це впливає на поведінку гравців ринку. Так, наприклад, компанія Emirates вже пропонує виплату \$122 тим клієнтам, у яких діагностовано COVID-19 під час подорожі. 53% туристів віддають перевагу поїздам, які вони можуть дозволити собі у короткостроковій перспективі. Окрім цього, збільшуються вимоги туристів до харчової безпеки та екологічності. На думку експертів, складність ситуації, що склалась, потрібно розглядати через потенційні можливості та довгострокові стратегічні цілі [10]. На теперішній час програмою Державного агентства із розвитку туризму передбачені чотири види досліджень: дослідження домогосподарств – для з'ясування внутрішнього та виїзного туризму; дослідження в'їзного потоку туристів – для оцінювання потоків туристів, які відвідують Україну; придбання даних платіжних систем – для розуміння структури витрат туристів; аудиторське дослідження регіонів з точки зору повернення державних інвестицій – для визначення потенціалу регіонів і подальшого планування їх розвитку задля залучення туристів.

Як відмічають експерти, якщо «раніше головним драйвером була ціна, то сьогодні – зручність, надійність та сервіс. Саме вони конкурують із ціною. Технологічні рішення стають простішими для користувачів, але водночас істотно складнішими у створенні» [10].

Проте, вітчизняний та внутрішній туризм швидко розвиваються. Особливе завдання щодо забезпечення безпеки у сфері туризму є «одним із пріоритетів державної політики будь-якої держави, котра поставила туризм в основу свого соціально-економічного та культурного розвитку» [11, с. 97].

В Україні діє міждержавний стандарт (ГОСТ 28681.3-95) «Туристично-екскурсійне обслуговування. Вимоги щодо забезпечення безпеки туристів і екскурсантів» [7], який передбачає порядок проектування туристичних послуг, включаючи розгляд можливих ризиків, які можуть викликати негативні наслідки і спричинити шкоду здоров'ю туриста та його майну.

Згідно із *Законом України «Про туризм»*, із метою забезпечення безпеки туристів суб'єкти туристичної діяльності зобов'язані здійснювати:

підготовку безпечних умов для перебування туристів, облаштування трас, походів, прогулянок, екскурсій, місць проведення змагань, забезпечення туристів справним спорядженням та інвентарем; навчання туристів засобам профілактики і захисту від травм та нещасних випадків, інструктаж із надання першої медичної допомоги, а також інформування про джерела небезпеки, які можуть бути зумовлені характером маршруту та поведінкою самих туристів; контроль за підготовкою туристів до подорожей, походів, змагань, інших туристичних заходів; надання оперативної допомоги туристам, що зазнають лиха, транспортування потерпілих; розробку та реалізацію спеціальних вимог безпеки під час організації та проведення походів з автомобільного, гірського, лижного, велосипедного, водного, мотоциклетного, пішохідного туризму та спелеотуризму.

Основними напрямками реалізації Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року за напрямом «Безпека туристів» є забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, що сприятиме підвищенню якості наданих туристичних послуг шляхом: надання невідкладної допомоги туристам, які опинилися у надзвичайній ситуації та/або постраждали під час подорожі; створення «гарячої» телефонної лінії для прийому і ведення обліку звернень та скарг туристів, у тому числі іноземних, а також надання необхідної інформації з питань туризму, виклику допомоги; проведення моніторингу надзвичайних подій, що трапляються з туристами в регіонах; посилення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності перед споживачами туристичних послуг [9].

На думку дослідників, «кожен регіон, з урахуванням специфічного набору факторів та передумов формування безпеки туризму у ньому, є унікальним і потребує особливого підходу при організації туристичних подорожей та для функціонування туристичного бізнесу загалом» [3, с. 193].

Дослідники вважають, що найбільш розповсюдженими ризиками є такі: небезпека отримання травм; небезпека терористичних актів; політична нестабільність у країнах, які перебувають у стані військового конфлікту, або де існують райони широкомасштабних бойових дій або діють терористичні угруповання; у країнах із внутрішньополітичною нестабільністю; небезпека інфекційних захворювань; ризики впливу

несприятливих кліматичних умов (температура, різкі перепади тиску, рівень вологості); небезпека пожеж; біологічні чинники (викликаються патогенними мікроорганізмами, отруйними рослинами і тваринами); психічні та фізіологічні фактори (фізичне, психічне і нервово навантаження туристів); небезпечний рівень ультрафіолетового і радіологічного випромінювання, запиленість і загазованість, що перевищує допустимі норми [11, с. 95–96].

Відправляючись в туристичну чи екскурсійну поїздку, на відпочинок або оздоровлення, на маршрут вихідного дня або у всесвітню подорож, турист стикається з цілою низкою проблем, які при збігу обставин можуть призвести до негативних наслідків для його здоров'я та майна, погано вплинути на настрої та враження від поїздки.

Перебуваючи в незнайомому середовищі, яке відрізняється від місця постійного проживання, активно відпочиваючи, турист постійно знаходиться під впливом ризикових обставин. Він не знає досконало звичаїв, мови, традицій, побуту, не має імунітету від хвороб, поширених у даній місцевості, не пристосований до проживання та інтенсивних навантажень у гірській місцевості, в лісі або на воді. Серед інших виділяються головні фактори небезпечності: травмо-небезпека, небезпечна дія навколишнього середовища, в тому числі виробничі джерела – шум, вібрація, пожежонебезпека, хімічні, радіоактивні, біологічні, психофізичні, природні, особиста безпека в умовах криміногенного стану, а також специфічні фактори ризику, притаманні особливим видам туризму. Різні несприятливі для туризму фактори мають неоднакову вірогідність їх настання, неоднакову інтенсивність дії та наслідки.

Найбільш поширеним нещасним випадком серед туристів є травматизм. Ризик отримання травми може виникнути в різноманітних умовах, але найбільша вірогідність події виникає при переміщенні механізмів, предметів і безпосередньо туристів, зі складним рельєфом місцевості, при зсувах, сходженні лавин та інших атмосферних і природних явищ. Важливими у запобіганні травматизму є справне туристичне та спортивне спорядження, одяг, взуття тощо. З метою запобігання травматизму використовуються захисні облаштування, огороження туристичних стежок і маршрутів, захисне обладнання канатних доріг, гірськолижних трас, підйомників, індивідуальні страхові мотузки, шлеми тощо.

Базуючись на наявних у вітчизняній та зарубіжній науці підходах щодо безпеки туризму, дослідники пропонують виділяти такі три складові безпеки туризму, як: безпека туристичного бізнесу (економічна безпека туризму); безпека туристичних об'єктів (геотурій, дестинацій); безпека в туризмі (безпека туристів) і пропонує класифікацію безпеки туризму за змістом: політична, соціальна, фінансова, екологічна, інформаційна, медична, безпека туристичного обслуговування, безпека туристичних споруд та обладнання; за масштабом виділяє глобальну, макрорегіональну, національну, регіональну та локальну безпеку туризму [3].

Одним із шляхів забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні є створення кластерів, які «об'єднують учасників, що здійснюють свою діяльність у межах одного регіону району області з метою ефективного використання природно-рекреаційного потенціалу, комплексного розвитку туристичної інфраструктури [12, с. 361].

Варто зазначити, що «вагоме місце у сучасних концепціях безпеки туризму має посідати регіональний аспект, адже саме на регіональному рівні проблеми безпеки туризму набувають особливо чітких форм і, водночас, найбільше піддаються заходам державного регулювання та впливу соціально-економічних регуляторів» [3, с. 193].

Задля забезпечення безпеки туристів суб'єкти туристичної діяльності зобов'язані:

- інформувати туристів про можливі небезпеки під час подорожі, необхідність виконання загальнообов'язкових вимог та запобіжних чи попереджувальних заходів (медичних щеплень тощо);

- інформувати туристів (екскурсантів) про виникнення всіх загроз їх безпеці в місцях тимчасового перебування, вживають заходів, що спрямовані на сприяння аварійно-рятувальній службі у наданні оперативної допомоги особам, які постраждали під час подорожі, у тому числі з їх тимчасового розміщення та харчування у період здійснення рятувальних заходів;

- створювати безпечні умови в місцях надання туристичних послуг, забезпечувати належне облаштування трас походів, прогулянок, екскурсій тощо;

- забезпечувати спеціальні вимоги безпеки під час надання туристичних послуг з підвищеним ризиком (автомобільний, гірський, лижний, велосипедний, водний, мотоциклетний, пішохідний туризм, спелеотуризм тощо);

- забезпечувати туристів кваліфікованими фахівцями туристичного супроводу, спеціальним спорядженням та інвентарем;

- забезпечувати навчання туристів засобам профілактики і захисту від травм, попередження нещасних випадків та надання першої медичної допомоги;

- забезпечувати надання оперативної допомоги особам, які постраждали під час подорожі, транспортування потерпілих;

- оперативно інформувати органи місцевої влади та відповідальних осіб про надзвичайні ситуації, в яких опинилися туристи, подавати відомості про зниклих осіб. Надання необхідної допомоги туристам, які опинилися у надзвичайній ситуації в межах території України, здійснюється спеціалізованими державними, комунальними та приватними службами, а також рятувальними командами, що утворюються відповідно до законодавства;

- туроператор та турагент зобов'язані здійснити фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності (гарантією банку або іншої кредитної установи) перед туристами та надати підтвердження фінансового забезпечення своєї відповідальності (гарантію банку або іншої кредитної установи) перед туристом.

Законодавчо визначено, що держава забезпечує захист законних прав та інтересів іноземних туристів відповідно до законодавства та міжнародних договорів України; гарантує захист законних прав та інтересів громадян України, які здійснюють туристичні подорожі за кордон; у разі виникнення надзвичайних ситуацій вживає заходів щодо захисту інтересів українських туристів за межами України, у тому числі заходів для їх евакуації з країни тимчасового перебування.

З метою здійснення практичної роботи по забезпеченню безпеки туристів, наданню їм допомоги і захисту в екстремальних ситуаціях, туристичні підприємства, що спеціалізуються на організації туристичних подорожей з використанням активних форм пересування туристів, створюють пошуково-рятувальні служби або укладають угоди на обслуговування з відповідними службами.

Пошуково-рятувальна служба повинна мати повну взаємодію з органами охорони здоров'я, зв'язку, внутрішніх справ, цивільної авіації, лісового та водного господарства, гідрометеорологічної служби.

Методологічна підтримка та вдосконалення професійної підготовки працівників туристично-

рекреаційної сфери, що передбачає «забезпечення функціонування курсів з підготовки фахівців туристичного супроводу; розробку маркетингової стратегії розвитку в межах країни та для окремих регіонів; видання методичних посібників та рекомендацій для фахівців туристично-рекреаційної сфери; проведення професійних та рейтингових конкурсів у сфері туризму і рекреації; організацію тренінгів для туристичних операторів та зацікавленого населення» [12, с. 366], також сприятиме забезпеченню безпеки туристичної галузі на регіональному рівні. Адже професійна компетентність спеціалістів допоможе зробити туристичні маршрути безпечними, цікавими та привабливими, що, у свою чергу, збільшить кількість бажаючих відпочити саме в даному регіоні. Розширення сфери надання якісних туристичних послуг сприятиме як розвитку туристичної індустрії, так і покращенню економіки регіону.

Безумовно, «для розвитку туристичної галузі України, в якій перевага надаватиметься безпечним питанням, необхідно створити ефективну державну політику, спрямовану на підвищення конкурентоздатності суб'єктів надання туристичних послуг, шляхом прийняття законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стимулюватимуть розвиток вітчизняних туристичних підприємств та інших суб'єктів туристичної сфери, а відповідно дозволять їм надавати якісні послуги у цій галузі та забезпечити безпеку туристів» [11, с. 97]. Так, згідно з Планом у сфері розбудови сучасної туристичної інфраструктури [13] у 2021 році розроблено Державну цільову програму розвитку внутрішнього та в'їзного туризму «Мандруй Україною», метою якої є зосередження на розвитку пілотних регіонів, створенні спеціальних туристичних зон із пільговим оподаткуванням, привабливими умовами для інвестицій.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи в межах своїх повноважень вживають заходів, спрямованих на:

- забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля при здійсненні туристичних подорожей, захист громадян України за її межами;
- забезпечення особистої безпеки туристів, збереженість їх майна, незавдання шкоди довкіллю;
- інформування суб'єктів туристичної діяльності про загрозу безпеці туристів у країні (місці) тимчасового перебування;

– надання необхідної допомоги туристам, які опинилися у надзвичайній ситуації;

– забезпечення туристам (екскурснтам) можливості безперешкодного одержання медичної, правової та інших видів невідкладної допомоги, доступу до засобів зв'язку;

– заборонення використання туризму з метою незаконної міграції, сексуальної, трудової та інших видів експлуатації громадян;

– охорону туристичних ресурсів України, встановлення гранично припустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля;

– забезпечення безпеки об'єктів туристичних відвідувань з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій тощо [2].

Протягом 2021–2023 років у галузі туризму також планується: провести дослідження щодо змін та перспектив розвитку ринку туристичних послуг, вивчення існуючих цільових аудиторій; запровадити Єдиний туристичний реєстр – національну систему збору та аналізу туристичних даних; створити умови для розвитку конференц-індустрії, зокрема створити Державне конференц-бюро; створити і впровадити офіційний багатомовний туристичний портал; розвивати туристично-інформаційні центри; розвивати і популяризувати в'їзний та внутрішній туризм у рамках проекту «Мандруй Україною»; реалізувати проект «Туристичні магніти України» [13].

Як вважають експерти у сфері туризму, «окрім інфраструктури доцільно створити інформаційні споти про те, що можна подивитися в Україні, а також навчальну базу, та підтягнути регіони до комунікації. Туристів у будь-якій країні тримають цінності. Їх потрібно або створити, або привести до ладу й показати загалу». Щодо питання розвитку саме внутрішнього туризму, засновник компанії «Чорнобиль Тур» вважає, що на сьогодні потрібно приділяти увагу індустріальному туризму. Регіони, що мають закриті підприємства, покинуті цехи важкої промисловості, повинні стати цікавими для туристів [2]. Урегульованість питання на законодавчому рівні щодо статусу промислових об'єктів, на відвідування яких діє заборона, створення стратегії розвитку туризму індустріальних зон; наявність інфраструктури та інформаційного супроводу туристів забезпечить прорив для вітчизняної туристичної сфери.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі нашого дослідження

ми дійшли таких висновків: шляхами забезпечення безпеки туристичної галузі на регіональному рівні є консолідація зусиль на основі високорозвиненої інфраструктури та тісної взаємодії органів державної влади, суб'єктів туристичної діяльності, громадських організацій, фахівців туристичної галузі; створення довіри між бізнесом та державою, постійний діалог та пошук спільних дій на користь розвитку та забезпечення безпеки туристичної галузі України.

Список використаної літератури:

1. Алексеева Н. Ф., Сакун Л. М. Регіональні аспекти стратегії розвитку туристичної індустрії. *Економіка. Управління. Інновації*. 2012. № 2(8).
2. Безпека туриста – запорука вдалої подорожі. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/publikatsiyi/bezpeka-turysta-zaporuka-vdaloyi-podorozhi/>
3. Голод А. П. Безпека туризму як об'єкт регіональних економічних досліджень. *Науково-видавничий журнал «Інноваційна економіка»*. 2014. № 4. С. 190–194.
4. Гостюк В. І. Проблеми правового регулювання безпеки туризму. *Європейські перспективи*. 2004. № 6. С. 162–167.
5. Закон України «Про туризм». *Відомості Верховної Ради України*. 01.08.1995. 1995. № 31. Ст. 241.
6. Кохановський В. О. Учасники цивільно-правових відносин у сфері туризму. *Альманах прав*. 2016. Вип. 7. С. 315–319.
7. Міждержавний стандарт (ГОСТ 28681.3-95) «Туристично-екскурсійне обслуговування. Вимоги щодо забезпечення безпеки туристів і екскурсантів». URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=78875
8. Нелін О. Актуальні питання правового регулювання туризму в Україні в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства. *Юридична Україна*. 2014. № 12. С. 4–8.
9. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження № 168-р від 16 березня 2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>
10. *Туризм майбутнього: виклики чи можливості*. URL: <https://mind.ua/publications/20229524-turizm-majbutnogo-vikliki-chi-mozhlivosti>
11. Чорненький В. Забезпечення безпеки у сфері туризму: адміністративно-правовий вимір. С. 93–98. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/sep/18313/16.pdf>
12. Щепанський Е. В. Механізми державного регулювання розвитку туристично-рекреаційної сфери України : дис. ... д. держ. упр. – 25.00.02 Механізми державного управління. Харків, 2018. 485 с.
13. Уряд затвердив План заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-shchodo-pidtrimki-sferi-kulturi-ohoroni-kulturnoyi-spadshchini-rozvitku-kreativnih-industrii-ta-turizmu>

Akhmedova O. O. Ways to ensure the security of the tourist industry at the regional level

The article proves the need to find ways to ensure the safety of the tourism industry at the regional level; the complexity of safety conditions for tourism activities due to the pandemic and other negative factors was emphasized; clarified the need to conduct research on households, the inflow of tourists, obtaining data on payment systems, audit of the regions in terms of return of public investment potential of the regions and further planning their development to attract tourists; it is proved that ensuring security in the field of tourism is one of the priorities of the state policy of Ukraine; the normative-legal base of the sphere of tourism safety is provided); proved that the formation of regional tourism security requires a special approach to the organization of tourist travel and the functioning of the tourism business; on the basis of scientific research, the components of tourism security, classification of tourism security by content (political, social, financial, environmental, information, medical, security of tourist services, security of tourist facilities and equipment) and scale (global, macro-regional, national, regional and local tourism security); measures of local self-government bodies and their officials to ensure the safety of the tourism industry at the regional level were considered; concluded that the ways to ensure the security of the tourism industry at the regional level is to consolidate efforts on the basis of highly developed infrastructure and close cooperation of public authorities, tourism entities, NGOs, tourism professionals; building trust between business and the state, constant dialogue and search for joint actions in favor of the development and security of the tourism industry of Ukraine.

Key words: tourism industry, security, state, regulatory framework, regional level, self-government, tourists, safe conditions.

УДК 338.246:338.48-53

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.4>

О. В. Баб'як

кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри медико-профілактичних дисциплін
та лабораторної діагностики
Комунального закладу вищої освіти «Рівненська медична академія»
Рівненської обласної ради
ORCID: 0000-0003-1934-0075

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛАКТИКОЮ ТА РЕАБІЛІТАЦІЄЮ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ САНАТОРНО-КУРОРТНИХ ПІДПРИЄМСТВ

У статті визначено актуальність проблеми державного управління профілактикою та реабілітацією. Визначено напрями розвитку системи профілактики та оздоровлення на основі трансформації діяльності санаторно-курортних закладів.

Доведено, що сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в сприйнятті суспільства та його індивідів охорона здоров'я як соціальна система трансформувалася в соціально-економічну систему. Економічна доцільність збереження власного здоров'я робить все більш актуальними потреби якісної профілактики та реабілітації.

У статті визначено, що одним із напрямів наукового пізнання проблеми профілактики та оздоровлення є вирішення основних проблем удосконалення її практичної складової – розвитку курортної справи, удосконалення діяльності санаторно-курортних закладів.

Серед пріоритетних напрямів дослідження державного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні автор визначив: міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості її використання в Україні, розробка шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму курортного обслуговування. через соціальне страхування. в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики.

Серед актуальних проблем державного управління санаторно-курортними закладами в Україні автор визначив такі: відсутність єдиної державної політики у сфері ціноутворення, відсутність державної атестації санаторно-курортних закладів, створення системи державного моніторингу санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативно-правових актів. та методична база санаторно-курортних закладів. Автором запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування.

У статті досліджено диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ досліджень у цій сфері. Визначено, що останнім часом дослідження щодо реформування форм профілактичних та реабілітаційних послуг не проводилось. Як приклад такого реформування наведено досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності.

Ключові слова: державне управління, профілактика, реабілітація, санаторно-курортні підприємства, диверсифікація.

Постановка проблеми. Одним з головних елементів системи державного управління охороною здоров'я є сегмент профілактики та реабілітації. Наукове дослідження цієї проблеми розпочалося не так давно. Джерелом формування нових підходів до розробки цілісної системи державного управління профілактики та реабілітації стала нова концепція створення

в країні парадигми громадянського здоров'я, що базується на формуванні здорового способу життя, відмови від шкідливих звичок, запровадження культури здоров'я в широких масах молоді. Сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в уявленні суспільства та окремих його індивідів, охорона здоров'я, як соціальна система трансформувалася

в соціально-економічну систему. Сприйняття охорони здоров'я як економічної потреби призвели до усвідомлення пріоритетності збереження, підтримки здоров'я, якісної реабілітації після хвороб і недопущення рецидивів у майбутньому. Економічна доцільність збереження власного здоров'я робить потреби якісної профілактики та реабілітації все більш актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Спираючись на наукові доробки таких авторів як Бурачик А.І., Вівсьяник О.М., Зима І.Я., Обуховська Л.І., Сазонець І.Л., Сазонець О.М., Субота М.В. та ін., слід визначити, що методологія дослідження процесів профілактики та реабілітації повинна враховувати варіантність та неоднорідність форм організації цієї діяльності, як в контексті форми власності, відповідно до якої створено підприємство, так і в контексті способів фінансування, історії створення та формування мережі відповідних закладів.

Мета дослідження. З метою формування онтологічних основ дослідження цих питань профілактики та реабілітації нами поставлено концептуальну наукову задачу – визначення основ формування методології дослідження імперативів державного управління профілактикою та реабілітацією на основі аналізу тенденцій трансформації діяльності санаторно-курортних підприємств.

Виклад основного матеріалу. Організація та проведення наукового пізнання проблем профілактики та реабілітації повинно базуватися на основі вирішення комплексних проблем формування громадського здоров'я. Безумовно, система профілактики та реабілітації це цілісний комплекс заходів національного та міжнародного рівня, який спрямовано на формування культури громадського здоров'я. Він містить в собі елементи, що пов'язані з вихованням та прагненням до здорового способу життя в дошкільному віці, коли головну роль в житті людини відіграють її батьки. Важливим є етап дорослішання, коли людина стає більш самостійною і в шкільних навчальних закладах знаходиться в оточенні вчителів та однолітків. В цей час найбільш активно проявляється ефективність системи державного управління профілактикою захворювань. Молода людина не повинна набувати шкідливих звичок та популяризувати її серед однокласників. Важливим є залучення молодих людей до занять спортом, набуття ними уявлення про важливість фізичної культури.

Фізична культура молодії повинна розвиватися разом з культурою духовною та підвищенням інтелектуальних здібностей, рівнем освіти та виховання. Тільки такий комплекс заходів може забезпечити громадське здоров'я, а у розрізі особистості – сформувати прагнення до збереження власного здоров'я та профілактики захворювань. Оскільки абсолютно здорових людей не буває і в будь-якому віці людина може набути захворювання (на основі спадковості, професійної діяльності, травм, поганої екології), система профілактики повинна розвиватися разом із системою реабілітації. Основою такої системи профілактики та реабілітації за функціональною ознакою, як складової системи охорони здоров'я є санаторно-курортні, рекреаційні підприємства, лікувальні установи санаторного типу.

Одним з напрямів проведення наукового пізнання проблеми профілактики та реабілітації є вирішення основних задач вдосконалення її практичної складової – розвиток курортної справи, вдосконалення діяльності санаторно-курортних підприємств. В роботі проф. Зава-ріки І.Г. «Курортна справа» досліджено концептуальні підходи до розвитку курортної справи в світі. На основі дослідження питань зародження та розвитку курортів в світі, організації санаторно-курортної справи, аналізу санаторно-курортного господарства Європи, дослідження географії курортів всіх регіонів світу автор приходить до єдиної концепції розвитку санаторно-курортної справи в Україні [1].

В дисертації Суботи М.В. «Економічне регулювання і соціальне спрямування розвитку курортної діяльності» розглядаються безпосередньо наукові підходи до розвитку санаторно-курортної діяльності в Україні. Автором досліджено теоретико-методичні основи регулювання розвитку курортної діяльності, зокрема, визначено курортну діяльність як об'єкт економічного дослідження, виокремлено поняття курортної послуги як основного продукту курортної діяльності, розкрито теоретичні основи організаційно-економічного механізму регулювання розвитку курортної діяльності, систематизовано інструменти регулювання курортної діяльності. В площині аналітичних підходів Субота М.В. проаналізував соціально-економічну результативність діяльності санаторно-курортного комплексу України, зокрема запропонував методи економічної оцінки курортних ресурсів України, провів аналіз економічних

та соціальних результатів санаторно-курортної діяльності в Україні, дослідив стан економічного регулювання розвитку санаторно-курортного комплексу [2].

Не обійшов своєю увагою автор і пріоритетні напрями економічного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні. В цьому контексті він дослідив міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості його використання в Україні, запропонував шляхи удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування, визначив стратегічні орієнтири розвитку курортної діяльності в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики.

Рядом інших вітчизняних авторів також досліджувались теоретичні підходи до розвитку санаторно-курортної справи. Так, в монографії «Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід» авторами досліджуються основи державного регулювання розвитку рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств. В монографії визначено, що «головною метою державної політики в санаторно-курортній сфері є створення в Україні високого рівня обслуговування рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств, що забезпечуватиме широкі можливості для задоволення потреби громадян у санаторно-курортному лікуванні з метою загального оздоровлення населення»[3]. Серед нагальних проблем державного управління санаторно-курортним комплексом України визначено такі як: відсутність єдиної державної політики в сфері ціноутворення (хоча б для соціально незахищених верств населення та окремих категорій рекреантів), відсутність системи державної сертифікації санаторно-курортних послуг, створення системи державного моніторингу діяльності санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативної та методичної бази діяльності санаторіїв [4; 5; 6].

Оздоровлення населення, рекреація, здійснюються в умовах трансформації форм власності та форм організації діяльності рекреаційних та лікувальних закладів. Заклади, які опікуються проблемами рекреації, оздоровлення, лікування, реабілітації, профілактики неформально можна умовно поділити на наступні групи:

– традиційні санаторно-курортні підприємства, що сформувались історично на основі

рекреаційних ресурсів регіонів, мають відповідну лікувальну базу, досвідчений персонал;

– курортні підприємства, що створенні останнім часом на основі запровадження ринкових відносин, формування комерціалізованих підходів в профілактиці та реабілітації захворювань;

– традиційні готельні підприємства, які насичуються обладнанням для надання послуг оздоровлення, надаються послуги масажу, створюються фіто-кімнати і т.ін.

– лікувальні установи системи охорони здоров'я, що починають працювати на основах запровадження курортних форм обслуговування;

– госпіталі для військовослужбовців, що функціонують на основі комунальної форми власності, надають окремі санаторно-курортні послуги, приймають на лікування не тільки військовослужбовців, ветеранів війн, але й інших громадян, що потребують лікування та реабілітації відповідного профілю;

– госпіталі для військовослужбовців системи Міністерства оборони здоров'я, які призначені для лікування та відновлення військовослужбовців.

Можна визначити диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ проведення досліджень в цій сфері. До недавнього часу не проводилось досліджень щодо реформування форм надання послуг профілактики та реабілітації. Як приклад такого реформування можна привести досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності. В монографії розглядаються управлінські проблеми діяльності госпіталів «Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід». На прикладі КП «Рівненський обласний госпіталь ветеранів війни» Рівненської обласної Ради, визначено, що фінансування оздоровчих програм, що надаються в госпіталі, утримання його медичної інфраструктури та комунального господарства повністю покривається з бюджету Рівненської області. Активну участь у розбудові матеріально-технічної бази госпіталю приймають ветеранські організації, місцева громада, волонтерські організації. Існує Республіканський центр лікування та реабілітації наслідків нейротравми, що фінансується за кошти державного бюджету. Госпіталь надає платні послуги для осіб з відповідними діагнозами та призначеннями за направленнями сімейних лікарів, або вузькопрофільних лікарів.

В контексті досліджень, що проведено А. Бурачиком в поданій монографії [3], зроблено висновки, що «соціальна складова медичної реформи ... зберігається повною мірою для окремих груп населення, які потребують постійного піклування, підтримання належного рівня свого здоров'я, лікування від хвороб, які є наслідком поранень та участі в зоні бойових дій. Такий вид соціального захисту поширюється на громадян різного віку – як учасників другої Світової війни (на сьогодні значною мірою це категорія «діти війни»), учасників бойових дій в Афганістані, так і учасників бойових дій на Сході країни».

Висновки. За результатами проведених теоретичних опрацювань доцільно зробити наступні висновки:

– сучасні зміни в організації охорони здоров'я призвели до того, що в уявленні суспільства та окремих його індивідів, охорона здоров'я, як соціальна система трансформувалася в соціально-економічну систему;

– одним з напрямів проведення наукового пізнання проблеми профілактики та реабілітації є вирішення основних задач вдосконалення її практичної складової – розвиток курортної справи, вдосконалення діяльності санаторно-курортних підприємств;

– серед пріоритетних напрямів дослідження державного регулювання та розвитку курортної діяльності в Україні слід визначити наступні: міжнародний досвід державної підтримки курортної діяльності та можливості його використання в Україні, розробка шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму реалізації курортних послуг через систему соціального страхування, визначення стратегічних орієнтирів розвитку курортної діяльності в Україні в контексті перспективних завдань соціально-економічної політики;

– серед нагальних проблем державного управління санаторно-курортних комплексом України визначено такі як: відсутність єдиної

державної політики в сфері ціноутворення (хоча б для соціально незахищених верств населення та окремих категорій рекреантів), відсутність системи державної сертифікації санаторно-курортних послуг, створення системи державного моніторингу діяльності санаторно-курортних закладів, необхідність оновлення нормативної та методичної бази діяльності санаторіїв;

– необхідно визначити диверсифікацію форм санаторно-курортної діяльності, що є однією з теоретичних основ проведення досліджень в цій сфері. До недавнього часу не проводилось досліджень щодо реформування форм надання послуг профілактики та реабілітації. Як приклад такого реформування можна привести досвід функціонування військових госпіталів комунальної форми власності.

Список використаної літератури:

1. Заваріка Г. М. Курортна справа : навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2015. 264 с.
2. Субота М. В. Економічне регулювання і соціальне спрямування розвитку курортної діяльності : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Кам'янець-Подільський, 2015. 216 с.
3. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід : колективна монографія / Сазонець Л. І., Саричев В. І. та ін. ; за наук. ред. д. е. н., проф. Сазонця І. Л. Рівне : Волин. береги, 2019. 396 с.
4. Сазонець І. Л. Концептуальні основи державного регулювання розвитку рекреаційної діяльності санаторно-курортних підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 5–8.
5. Сазонець І. Л., Зима І. Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я : монографія. Рівне : Волин. береги, 2018. 168 с.
6. Сазонець О. М. Альшаафі Мохамед Алі. Функціонування галузі охорони здоров'я в сучасному суспільстві. *Проблеми розвитку малих відкритих економік* : Всеукраїнський форум з проблем міжнародних економічних відносин. Житомир, 18 квітня 2018 р. С. 95–98.

Babiak O. V. State management of prevention and rehabilitation in the conditions of transformation of activities of sanator and resort enterprises

The urgency of the problem of state management of prevention and rehabilitation is determined in the article. The author identifies the directions of development of the system of prevention and rehabilitation on the basis of the transformation of the activities of sanatoriums.

It is proved that modern changes in the organization of health care have led to the fact that in the perception of society and its individuals, health care as a social system has been transformed into a socio-economic system. The economic feasibility of maintaining one's own health makes the needs of quality prevention and rehabilitation increasingly important.

The article determines that one of the areas of scientific knowledge of the problem of prevention and rehabilitation is to solve the main problems of improving its practical component – the development of resort business, improving the activities of sanatoriums.

Among the priority areas of research of state regulation and development of resort activities in Ukraine the author identified the following: international experience of state support of resort activities and opportunities for its use in Ukraine, development of ways to improve organizational and economic mechanism of resort services through social insurance. in Ukraine in the context of promising tasks of socio-economic policy;

Among the urgent problems of public administration of sanatoriums in Ukraine the author identified the following: lack of a unified state policy in the field of pricing, lack of state certification of sanatoriums, creating a system of state monitoring of sanatoriums, the need to update regulatory and methodological framework of sanatoriums. The author suggested ways to improve the organizational and economic mechanism for the implementation of resort services through the social insurance system.

The article examines the diversification of forms of sanatorium activities, which is one of the theoretical foundations of research in this area. It is determined that no research has been conducted recently on reforming the forms of prevention and rehabilitation services. As an example of such reform, the experience of functioning of military hospitals of communal ownership is given.

Key words: *public administration, prevention, rehabilitation, sanatoriums, diversification.*

УДК 330.117 : 355.21 : [330.837+338.26+330.34]
DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.5>

В. В. Борщевський

доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри державного управління
Українського католицького університету

О. Б. Василиця

кандидат економічних наук,
доцент кафедри державного управління
Українського католицького університету

Є. Е. Матвеев

кандидат економічних наук,
доцент кафедри державного управління
Українського католицького університету

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ

Досліджуються проблеми розвитку публічного управління в Україні в умовах воєнного стану. Опрацьовано теоретичні розробки та концептуальні напрацювання вітчизняних і закордонних авторів з питань, що стосуються вирішення задекларованої проблематики. Використано інституційний підхід, методи аналізу та синтезу, а також порівняльного аналізу для формування методологічної бази дослідження. Проаналізовано досвід інших держав світу щодо розв'язання проблем, пов'язаних з веденням війни на своїй території. За основу взято успішні приклади Грузії, Хорватії та Ізраїлю. Окрему увагу приділено ролі органів державної влади й органів місцевого самоврядування у просторовому розвитку країни, реформуванні її економіки, модернізації інфраструктури та створенні сучасного мобілізаційного резерву. Окреслено основні інституційні зміни, які відбулися в Україні внаслідок запровадження воєнного стану. Виявлено дисфункції в роботі формальних і неформальних інститутів нашої держави. Показано деструктивний вплив інституційних прогалин, які виникли в Україні під час проведення заходів адміністративно-територіальної реформи. Вказано на низку формальних інститутів, здатних посприяти кращій адаптації публічного управління нашої держави до реалій воєнного стану. Наголошено на важливості та необхідності нівелювання негативних аспектів опортуністичної поведінки населення та працівників органів публічної влади. Запропоновано заходи з підвищення ефективності публічного управління в умовах воєнного стану. Обґрунтовано доцільність зміни чинних підходів до організації стратегічного планування на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях. Сформульовано відповідні пропозиції для органів державної влади та місцевого самоврядування. Описано механізми розвитку публічного управління, які сприятимуть подоланню виявлених проблем. У цьому контексті відзначено першочергову роль фінансового, соціального та ринкового механізмів. Пріоритетними цілями їх застосування встановлено: підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів держави та її регіонів на основі стимулювання конкуренції; розв'язання наявних соціальних проблем населення; поліпшення якості людського капіталу.

Ключові слова: публічне управління, воєнний стан, інституційні проблеми, стратегічне планування, механізми розвитку.

Постановка проблеми. Публічне управління в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та механізми розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності управління державою під час протистояння зовнішній агресії. Разом із цим, для вирішення вказаного завдання необхідно адекватно оцінити ті інституційні трансформації, які сьогодні відбуваються в Україні, а також окреслити коло першочергових змін, яких потребує система прийняття управлінських рішень та механізм розробки стратегічних планів на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці, пов'язаній з удосконаленням механізмів розвитку публічного управління в Україні, протягом тривалого часу приділяється значна увага дослідників. Так, теоретико-методологічні аспекти удосконалення публічного управління в нашій державі досліджували Ю. Бажал, В. Базилевич, В. Геєць, В. Луговий, О. Оболенський, Ю. Пахомов, І. Розпутенко, В. Токарева, А. Чухно тощо.

Питанням ефективності публічного управління в різних сферах життєдіяльності держави присвячені праці О. Амоші, О. Власюка, В. Гришка, Е. Лібанової, І. Михасюка, В. Новицького, П. Саблука, А. Філіпенка, С. Чистова та інших вчених.

Регіональні аспекти публічного управління опрацьовувалися такими авторами як С. Біла, З. Варналій, М. Долішній, В. Кравців, М. Мельник, І. Сторонянська, М. Чумаченко, О. Шевченко, І. Школа, С. Шульц та ін.

Наприклад, В. Геєць загострював увагу на зростанні ролі соціокультурних чинників публічного управління в сучасних умовах глобалізації, яке тягне за собою зниження дистанції влади та посилення індивідуалізму зі спільною орієнтацією на певну довгостроковість розвитку. Відтак, невідповідності в соціокультурних складових модернізації держав у стратегічному вимірі перешкоджають їх інноваційному поступу. Це, на думку автора, актуалізує проблему вдосконалення роботи освітніх та інших соціальних інститутів у напрямі їх стратегічної орієнтованості з метою відтворення необхідних соціокультурних цінностей за прикладом успішних країн світу. Відповідні стратегії мають реалізуватися в межах одного покоління, наслідуватися, бути неперервними і не залежати від політичних уподобань [1, с. 21].

А. Філіпенко відзначає, що еволюція сучасного публічного управління має відбуватися з урахуванням того факту, що ядром нинішнього цивілізаційного етапу є впровадження цифрової економіки. Її сутнісні риси як нового явища в соціально-економічній системі доповнюються на міждисциплінарній основі епістемологією інформаційно-комп'ютерних наук, електронних технологій і платформ. Головними компонентами при цьому є тверді та м'які технології, телеком, мережі, платформи, людський капітал. Поєднання категоріального апарату економічного мейнстріму та інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний синтез дають підстави стверджувати, що сьогодні чинні засоби публічного управління мають бути адаптованими до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка характеризується принципово новими вимірами та параметрами [2, с. 1–2].

В. Гришко констатує, що сьогодні в Україні у складі публічного управління ключовим залишається рівень державного управління основною проблемою якого є дисбаланс діяльності її складових. Потрібен комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (цілі, функції, завдання, ресурси, статус). Водночас гнучкість, а не формальний підхід – головний принцип сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу має діяти і в системі публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів [3, с. 84].

Натомість М. Мельник стверджує, що у контексті пошуку ефективних механізмів публічного управління особливо важливим є просторово-функціональний зріз вивчення метрополізаційних процесів у регіонах як таких, що пов'язані з концентрацією економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства у великих містах і зонах їх впливу, реалізацією ними значущих функцій на світовому та макрорегіональному рівнях. Від вектора та рівня розвитку головних міст-метрополісів, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, вищих досягнень і зразків матеріальної й духовної культури, входження регіонів країни до світового соціально-економічного простору [4, с. 87].

Водночас, наукові дослідження з проблем впровадження ефективних механізмів розвитку публічного управління в умовах воєнного стану до цього часу в Україні фактично не проводились. Адже протягом усього періоду державної незалежності наша країна не стикалася з такими викликами, як це має місце сьогодні, коли значна частина нашої території охоплена активними бойовими діями, або ж окупована.

Мета статті. Зважаючи на зазначене, метою статті є визначення пріоритетних напрямів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану та окреслення відповідних стратегічних орієнтирів розвитку держави і механізмів підвищення ефективності управління нею, у тому числі з урахуванням перспектив повоєнного етапу.

Виклад основного матеріалу. Запровадження воєнного стану завжди викликає шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави і суспільства. Це пов'язано як з інституційно-правовими змінами, що слідують у цьому випадку, так і з головною причиною запровадження такого стану – військовою агресією ззовні, а відтак і з різкою трансформацією цілої низки неформальних інститутів, що слідує за нею.

Досвід закордонних країн показує, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є: руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу.

Так, Грузія, яка у 2008 р., так само як і Україна зараз, стикнулася з військовим вторгненням росіян, постала перед необхідністю відшкодування завданих війною збитків місцевій інфраструктурі, потребою забезпечувати харчуванням та житлом велику кількість людей, що були змушені покинути свої домівки під час військових дій, а також посиленням тиску на уряд з боку опозиції та значної частини населення [5].

Хорватію, війна 1991–1995 років змусила відмовитися від субсидування низки дотаційних з часів соціалізму галузей, які в умовах ринкової економіки мали збанкрутувати ще у 1980-х роках (наприклад, суднобудування). Крім того, країна була змушена прискорено проводити ліберальні реформи, зокрема дерегулювати ціноутворення та зняти частину обмежень у торгівлі [6].

Ізраїль, для якого війна 50-х років минулого століття, так само як і для Хорватії та України, фактично стала війною за незалежність, основну увагу приділив впровадженню «нової економічної політики». Так, з 1952 р. в країні було скасовано розподільну систему та держрегулювання цін. Одночасно країна започаткувала реалізацію низки великих інфраструктурних проєктів, включаючи будівництво нових підприємств у сфері енергетики, Національного ізраїльського водопроводу, розвиток портів тощо. Значні інвестиції держави йшли в аграрний сектор та легку промисловість. Протягом наступного десятиліття приділялася першочергова увага розвитку військово-промислового комплексу. Як наслідок, Ізраїль одним зі світових лідерів у сфері військової промисловості, яка перетворилася на головного роботодавця країни. До того ж експорт озброєння став важливим джерелом бюджету Ізраїлю [7].

З погляду вдосконалення системи публічного управління в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі розвитку цікавим є також досвід різних держав світу щодо налагодження мобілізаційних механізмів забезпечення життєдіяльності держави в умовах війни. У цьому контексті доволі показовим є досвід того ж Ізраїлю, а також Швейцарії.

Наприклад, в Ізраїлі за рахунок мобілізаційного резерву, до якого належать усі колишні військовослужбовці (а на військову службу в країні призиваються всі здорові чоловіки у віці 18–29 років та незаміжні жінки, придатні за станом здоров'я, у віці 18–24 роки), армія з 200 тис. військовослужбовців може зрости до 800 тис. добре підготовлених вояків за доволі короткий термін [8, с. 36–37].

Армія Швейцарії формується за змішаною системою – завдяки контрактникам-офіцерам та призовникам. Призовники становлять резерв армії: службі підлягають усі громадяни чоловічої статі, вона триває зазвичай 260 днів, розподілених на 10 років. На сьогодні чисельність армії Швейцарії – близько 140 000 осіб (з яких близько 25 тис. контрактники – офіцери). Проте добовий мобілізаційний резерв цієї армії становить понад 600 тис. вояків (а за дві доби країна може поставити до строю майже два мільйони бійців, і це за чисельності населення 8,6 млн осіб). Фактично Швейцарія не утримує постійного війська, а спирається на озброєний народ. Військова служба здійснюється шляхом проведення тимчасових навчань, що, безу-

мовно, зручно для призовників і малозатратно для держави. Вагомою перевагою такої системи комплектації армії є постійний зв'язок армії і населення, зручність служби, зв'язок начальника зі своїми підлеглими, швидкість і простота мобілізації [9; 10; 11].

Водночас, слід зазначити, що сьогодні в Україні описаний досвід закордонних країн не може бути використаним повною мірою. Передусім це пов'язано з тим, що країна вже перебуває в активній фазі бойових дій. Крім того, варто акцентувати увагу на низці інституційних проблем, які гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на нові стандарти публічного управління в контексті підвищення рівня обороноздатності країни.

По-перше, необхідно відзначити фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Особливо небезпечним у цьому сенсі є так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично скасовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, проте жодного інституційного механізму реалізації рішення суду не існує [12]. Щобільше, сьогодні на різних щаблях владної ієрархії почали тиражуватися думки про доцільність згортання децентралізації та посилення владної вертикалі, причому не лише на період дії воєнного стану, але і в довгостроковій перспективі.

По-друге, розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні значною мірою недоврегульований. Причому це стосується не лише організації суспільного життя, але й економічних компетенцій, а також роботи з формування мобілізаційного резерву та діяльності у безпековій царині.

По-третє, в Україні система військового обліку, включаючи формування мобілізаційного резерву, фактично не переглядалася з радянських часів. Як наслідок, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не залучені до цього процесу належним чином. Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повно-

масштабного вторгнення російських військ до України, не вноrmоване належним чином, що зумовило прийняття нових нормативно-правових актів з цього приводу вже під час дії воєнного стану.

По-четверте, ситуація ускладнюється через корупцію та інші інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів публічного управління в Україні. Передусім це стосується опортуністичної поведінки громадян та функціонерів. Наприклад, останнім часом спостерігаються непоодинокі випадки зловживань, пов'язаних з уникненням оподаткування, розподілом гуманітарної допомоги, розподілом земельних ресурсів, виїздом чоловіків призовного віку за кордон тощо.

Зважаючи на зазначене сьогодні першочергового значення набуває підвищення ефективності публічного управління на основі впровадження таких інституційних стандартів регулювання цієї сфери, які притаманні розвиненим державам світу. Насамперед це стосується нових підходів до стратегування розвитку держави та її регіонів.

Так, Державна стратегія регіонального розвитку України має окреслювати стратегічні пріоритети розвитку якщо не для кожного регіону, то принаймні для їх окремих груп: прикордонних з ЄС, прикордонних з Росією та Білоруссю, приморських, центральних, тих, які постраждали від бойових дій тощо. З іншого боку, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях має відбуватися з одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного з об'єктів стратегічного планування. Невіддільною складовою таких планів повинно стати їх належне бюджетне забезпечення. Алгоритм цього процесу передбачає виконання п'яти послідовних кроків: по-перше, визначення у Державній стратегії регіонального розвитку місця та значення кожного окремого великого регіону (наприклад: західного, центрального, північного, південно-приморського та східного); по-друге, формування стратегій розвитку для кожної з областей у межах цих великих регіонів; по-третє, розробка стратегій розвитку для окремих районів і територіальних громад у контексті розроблених обласних стратегій; по-четверте, затвердження щорічних планів розвитку для кожного регіону, району та громади; по-п'яте, формування обласних, районних та місцевих річних бюджетів, в яких мають бути передбачені

видатки на реалізацію зазначених річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має відбуватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів (так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили стратегічному баченню їх ролі та місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону).

Впровадження описаної моделі стратегування передбачає об'єднання зусиль різних ланок системи публічного управління: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. А основними механізмами інституційних змін, покликаних сприяти цьому процесу, мають стати: 1) фінансовий (передбачає налагодження надійної системи фінансування заходів, передбачених у стратегічних документах і планах розвитку відповідних територій і громад); 2) соціальний (включає заходи з трансформації соціальних інститутів, передусім неформальних, задля подолання наявних інституційних дисфункцій та обмежень, які блокують розвиток держави та її регіонів) 3) ринковий (орієнтований на підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів завдяки впровадженню відкритої конкуренції, демонополізації ринків і приватизація державно майна й комунальної власності, які використовуються не достатньо ефективно).

Висновки і пропозиції. В умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Це ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення. Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного

часу. Основними механізмами розвитку публічного управління, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування є фінансовий, соціальний і ринковий.

Подальші дослідження у цьому напрямі можуть стосуватися дослідження механізмів підвищення ефективності публічного управління на регіональному рівні з урахуванням особливостей просторового розташування різних регіонів України, якості їх ресурсного забезпечення, а також демографічної ситуації в кожному із них і специфіки їх економічного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Геєць В. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22.
2. Філіпенко А. Концептуальний устрій цифрової економіки. *Діджиталізація сучасної системи міжнародних економічних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 2019. № 20. Т. 1. Режим доступу: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3751
3. Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 17–18. С. 81–84.
4. Мельник М. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи до просторового аналізу. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 87–97.
5. МакФарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? *Критика*. Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyna-hruziya-na-mezhi>
6. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlennya.html>
7. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. *The Page*. Режим доступу: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-upovoynennij-chas>
8. Савинець О. Іноземний досвід комплектування збройних сил. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 34–38.
9. Дояр Л. Швейцарська модель для нашої армії. *Голос України*. Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/327247>
10. Країна, де воювати вміє кожен. *Ukrainian Military Pages*. Режим доступу: <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/switzerland.html>
11. Сировой М. Подоляк: Ми пропонуємо швейцарську модель армії для України, це не означає

її скорочення. *Ліга. Новини*. Режим доступу: <https://news.liga.net/ua/politics/news/podolyak-my-predlagaem-shveytsarskuyu-model-armii-dlya-ukrainy-eto-ne-znachit-ee-sokraschenie>

12. Ейсмунт В. Апеляційний суд дозволив Малехову вихід зі складу Львівської ОТГ. *ZAXID.NET*. Режим доступу: https://zaxid.net/sud_dozvoliv_malehovu_viyti_zi_skladu_lvivskoyi_otg_n1522435

Borshchevskiy V. V., Vasylytsia O. B., Matvieiev Ye. E. Public management under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms

The problems of the development of public administration in Ukraine under the conditions of martial law are studied. The theoretical developments and conceptual studies of domestic and foreign authors on issues related to the solution of the declared problems are elaborated. An institutional approach, methods of analysis and synthesis, as well as comparative analysis were used to form the methodological base of the study. The experience of other states of the world in solving problems related to the conduct of war on their territory is analyzed. The successful examples of Georgia, Croatia and Israel are taken as a basis. Particular attention is paid to the role of state authorities and local self-government bodies in the spatial development of the country, reforming its economy, modernization of infrastructure and creation of a modern mobilization reserve. The main institutional changes that took place in Ukraine due to the introduction of martial law are outlined. Dysfunctions in the work of formal and informal institutions of our country were revealed. The destructive impact of institutional gaps during the implementation of administrative and territorial reform in Ukraine is shown. A number of formal institutions capable of contributing to a better adaptation of the public administration of our state to the realities of the martial law are indicated. The importance and necessity of leveling the negative aspects of opportunistic behavior of the population and employees of public authorities is emphasized. Measures to improve the efficiency of public administration under martial law are proposed. The expediency of changing the current approaches to the organization of strategic planning at the state, regional, sub-regional, and local levels is substantiated. Relevant proposals for state authorities and local governments have been formulated. The mechanisms of development of public administration, which will contribute to overcoming the identified problems, are described. In this context, the primary role of financial, social, and market mechanisms is noted. The priority goals of their application are: increasing the efficiency of using the achievable human, natural and material resources of the state and its regions based on stimulating competition; solving existing social problems of the population; improving the quality of human capital.

Key words: public management, martial law, institutional problems, strategic planning, mechanisms of development.

Н. М. Кічера

кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології і державного управління
Ужгородського національного університету

НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ

Питання національних та етнічних меншин, їх статусу, забезпечення та захисту прав, місця в системі прийняття рішень, є однією з найпопулярніших тем сучасних наукових досліджень, тим більше з подальшою розробкою практичних рекомендацій у сфері формування та впровадження механізмів практичної державної політики щодо меншин. Постійній актуалізації питань забезпечення та захисту прав меншин сприяють процеси зростання поліетнічності сучасних держав, глобалізація, інтеграція та, на жаль, загострення конфліктів на етнічному ґрунті, спекуляції темами етнічної, мовної, релігійної приналежності, як це відбувається в Україні, тощо. Тому забезпечення ефективної системи публічного управління щодо національних та етнічних меншин, міжкультурного, міжетнічного діалогу в суспільстві, запобігання загрозам етнополітичного характеру є важливими завданнями, які стоять перед розвинутими демократичними державами світу. Недостатня увага до питань етнонаціональних та етнополітичних відносин, недосконалість законодавства у сфері етнополітики (включаючи закони та незаконодавчі документи, різного роду стратегії та плани розвитку меншин), недоліки функціонування етнополітичного менеджменту загрожують зростанням відцентрових тенденцій етнічного характеру в державі. Зміни у структурі політичних систем у регіоні Центральної Європи, дезінтеграція одних та формування нових держав, мали наслідком появу та ескалацію етнонаціональних конфліктів, збереження та наростання сепаратистських тенденцій. Однак, протягом першого десятиліття XXI століття країни Вишеградської четвірки переживали безпрецедентний період політичних та економічних демократичних трансформацій на шляху до європейської інтеграції, у тому числі і у сфері політики та управління щодо національних меншин та етнічних груп. Вишеградська група є важливим стабілізуючим елементом для України і важливою сферою, яка може бути прикладом для України, є етнополітика країн V4. Публічна політика держав Вишеградської четвірки у сфері національних меншин та етнічних груп гарантує останнім право на розвиток своєї культури, поширення та отримання інформації рідною мовою, створення власних організацій, освітніх і культурних закладів тощо.

Ключові слова: національні меншини, етнічні групи, публічна політика, публічне управління, політична участь, Вишеградська четвірка, етнополітичний менеджмент.

Постановка проблеми. Метою даної статті є дослідження та аналіз проблематики нормативно-правового та інституційного забезпечення публічної політики держав Вишеградської четвірки у сфері етнополітичних відносин, наявних інструментів та механізмів участі національних меншин та етнічних груп в управлінському процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досягнення мети даної наукової розвідки неможливе без залучення масиву джерел та літератури, серед яких в основному нормативно-правові документи, офіційні моніто-

рингові звіти, сайти профільних інституцій, монографії, фахові дослідницькі публікації тощо. Серед дослідників проблематики участі меншин у публічному процесі варто відзначити Н. Підбережника, яка займається питаннями публічного управління етнополітичними процесами, зокрема і в європейських країнах, а також теоретичними питаннями у цій сфері, М. Зана, який досліджує особливості функціонування етнополітики у країнах Центральної Європи, а також громадсько-політичне представництво меншин у цих країнах, Г. Мелеганіч, яка зосереджується на дослідженні етнонаціональ-

ної картини та питань державної етнополітики у Чеській Республіці, Н. Шипку, яка займається проблематикою суб'єктності меншин, ряд інших, в тому числі закордонних дослідників та науковці, таких як Г. Землічкова, К. Звілінг, А. Тот, Б. Добош, Я. Ковальчик, Я. Кадлечікова, А. Мушинка та інші.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення правових та інституційних механізмів публічної політики та управління країн Вишеградської групи у сфері етнонаціональних відносин, наявних механізмів участі національних меншин та етнічних груп в управлінському процесі та їх залучення до вирішення релевантних проблем.

Виклад основного матеріалу. Виклики сучасного глобалізованого світу актуалізують проблеми публічного управління у багатоетнічному суспільстві та науковий інтерес до вивчення етнополітичної сфери. В етнополітології існує безліч теорій, концепцій, понять, якими можна охарактеризувати та на основі яких можна досліджувати сучасні етнонаціональні відносини у світі та кожній окремо взятій країні зокрема. Однак, важливим є їх врахування при розробці та реалізації практичних інструментів політики та управління для вирішення та розв'язання широкого кола етнополітичних проблем та конфліктів на етнічному ґрунті. Ефективне публічне управління етнополітичними відносинами є важливою складовою урядування будь-якої демократичної держави з метою задоволення потреб етнічних спільнот, забезпечення атмосфери міжетнічної толерантності, зміцнення загальнонаціональної єдності. Відповідно держави формують та реалізують власні моделі етнонаціональної політики, в якій національні меншини та етнічні групи займають свій статус.

У контексті етнополітичних відносин поняття «етнічність» тісно переплітається з поняттям «політика». Етнічні групи через політично активні інститути є учасниками загальнополітичних процесів, висувують політичні вимоги, намагаються вплинути на розподіл владних ресурсів. Публічна політика у сфері етнополітичних відносин може бути не лише фактором формування політичної поведінки етнічності, але й відповіддю на політичну поведінку етнічних спільнот. З огляду на це в публічній етнополітиці можемо виділити такі складові: політика, що ініціюється органами державної влади; політика, що ініціюється державотворчою нацією; політика, ініційована етнічними меншинами. В етнонаціо-

нальній сфері публічну політику спрямовано на задоволення культурно-освітніх, мовних, соціально-економічних та політичних потреб етнічних спільнот.

Відповідно до «Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», всі народи мають право на самовизначення і, відповідно, вільно встановлювати свій політичний статус, забезпечувати економічний, соціальний і культурний розвиток [1]. Статус меншини, таким чином, визначаємо залежно від різних соціально-структурних позицій у суспільстві та політичних орієнтацій [2, с. 90]. Загалом міжнародним співтовариством, як на регіональному, зокрема європейському, так і на глобальному рівнях прийнято ряд міжнародно-правових документів, які стосуються захисту національних і етнічних меншин та корінних народів. Демократичні держави долучаються до міжнародних стандартів захисту прав меншин, шляхом імплементації відповідних міжнародних документів у власне нормативно-правове поле. Не виключенням є і країни Вишеградської четвірки, які в руслі демократичних перетворень реформували також і сферу етнополітики, імплементуючи міжнародні стандарти забезпечення прав меншин.

До базових законодавчих документів у сфері захисту національних меншин у країнах V4 належать міжнародні документи, які були ратифіковані державами та імплементовані у національне законодавство. Насамперед це Рамкова конвенція про захист національних меншин та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Так, основний перелік прав національних меншин та етнічних груп у Словацькій Республіці зафіксованим в Конституції держави [3]. До профільних законів також належать Закон СР про використання мов національних меншин [4] (із внесеними змінами та доповненнями, Постанова Уряду Словацької Республіки з переліком муніципалітетів, у яких громадяни Словацької Республіки, що належать до національної меншини, становлять не менше 20% населення (1999 р.), Постанова Уряду Словацької Республіки про виконання окремі положення Закону про використання мов національних меншин зі змінами (2011) [5]. Крім того, існують інші обов'язкові непрофільні нормативні акти, які регулюють статус і права національних меншин. Серед них Закон про об'єднання громадян, Закон про свободу віросповідання та статус церков і релігійних товариств, Закон Національної ради Словацької

Республіки про ім'я та прізвище, Закон Національної ради Словацької Республіки про державну мову, Закон про вільний доступ до інформації та внесення змін до деяких законів (Закон про свободу інформації), Закон про державне управління освітою та самоврядуванням та про внесення змін до деяких законів, Закон про рівне ставлення в окремих сферах та про захист від дискримінації та про внесення змін до деяких законів (Закон про боротьбу з дискримінацією), Закону про освіту (шкільний закон) та про внесення змін до деяких законів [6], Закону про радіо і телебачення [7], Закон про умови реалізації права голосу та про внесення змін до деяких законів, Закон про Фонд на підтримку культур національних меншин та про внесення змін деяких законів [8], Закон про перепис населення 2021 та інші, що містять положення, що стосуються національних меншин у Словаччині [9, с. 6–9]. Законодавство держави передбачає ряд преференцій для національних меншин, при цьому, система розробки законів є досить ефективною, так, наприклад, у ході підготовки Закону про Фонд на підтримку культур національних меншин Міністерством культури Словаччини було сформовано спеціальну робочу групу, до якої входили дес'ять представників національних меншин для кращого розуміння потреб меншин. Важливою складовою етнополітики СР є також прийняття урядом незаконодавчих концептуальних документів у сфері забезпечення прав національних меншин, таких як План дій із захисту прав осіб, які належать до національних меншин та етнічних груп на 2021–2025 рр. [10].

Влада Словацької Республіки свідомо обрала стратегію моніторингу виконання взятих на себе зобов'язань у питанні забезпечення прав національних меншин з боку Ради Європи, розділяючи відповідальність за зміст національної етнополітики. Завершено звіт про п'ятий цикл моніторингу імплементації Словаччиною Рамкової конвенції про захист національних меншин [11]. У рамках імплементації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин уряд Словацької Республіки також затвердив п'яту доповідь про її виконання. У 2020 році Європейська комісія проти расизму та нетерпимості також підготувала звіт щодо шостого циклу моніторингу в Словаччині [12]. Згідно з останніми циклами моніторингу було наголошено на необхідності приділяти більше уваги питанням, що стосуються прав меншин, особливо пробле-

мам ромської громади. Їх потрібно вирішувати у тісній співпраці з представниками національних меншин та представниками громадянського суспільства.

Практичну реалізацію політики Словаччини та забезпечення управлінського процесу щодо меншин забезпечують політичні та адміністративні інституції. Це зокрема, Рада Уряду Словацької Республіки з питань прав людини, національних меншин та гендерної рівності [13], Комітет з прав національних меншин та етнічних груп, Комітет з попередження расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм нетерпимості, Урядовий уповноважений з питань національних меншин, Урядовий уповноважений з питань ромської громади, до формування та функціонування яких залучені представники меншин, зокрема через громадські організації.

Не менш ефективно реалізовується політика щодо національних меншин та етнічних груп у Польщі, особливо що стосується нормативно-правової бази та її практичної реалізації. Про це, як і у Словацькій Республіці, свідчать моніторингові цикли, проведені РЄ стосовно виконання Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації тощо. Стаття 35 Конституції Польщі гарантує свободу збереження та розвитку мови і культури меншин, також національним і етнічним меншинам надається право на участь у вирішенні питань, що стосуються збереження власної культурної ідентичності, створення освітніх та культурних закладів [14]. На основі положень конституції держави, прийнятий Закон про національні та етнічні меншини і про регіональну мову [15], який спонукає державну владу сприяти захисту, збереженню та розвитку культурної самобутності меншин, реалізовувати принцип рівноправності осіб, незалежно від їх етнічного походження. Згаданий профільний закон чітко визначає поняття «національної» та «етнічної меншини», а також перелік меншин, що належать до цих категорій. Загалом національними меншинами визнано дев'ять меншин, у той час, як етнічними меншинами – чотири (караїми, роми, татари, лемки). Особи які належать до меншини у Польщі мають право вільно розмовляти власною мовою як в приватному, так і в публічному житті, поширювати інформацію рідною мовою, навчатися на рідній мові. Профільний закон був позитивно сприй-

нятий національними меншинами. Як і в Словацькій Республіці, права меншин згадуються також і в окремих галузевих законах, зокрема це: закон «Про систему освіти» та зміни до нього [16], закон «Про радіомовлення та телебачення» [17], закон «Про польську мову» [18], закон «Про офіційні назви місцевостей та фізико-графічних об'єктів» [19], закон «Виборча Ординація до Сейму РП і до Сенату РП» [20], Закон про політичні партії [21] та інші, які надають широкі права національним та етнічним меншинам у Польщі.

Публічна політика Республіки Польща щодо меншин ефективно реалізовується завдяки розгалуженій інституційній системі. Згідно польського законодавства, всі органи державної влади зобов'язані вживати адекватні заходи для підтримки і захисту прав меншин, збереження і розвитку мов меншин. У Польщі створено також ряд дорадчих органів, спеціальних інституцій, які зайняті у сфері забезпечення прав національних та етнічних меншин. До структури Міністерства внутрішніх справ та адміністрації входить Департамент з питань релігії, національних і етнічних меншин [22], а в складі департаменту діє група з питань культури національних та етнічних меншин. Нагальними проблемними питаннями у сфері етнополітики займається Комітет Сейму Польщі з питань національних та етнічних меншин, який з цією метою проводить постійні моніторинги ситуації з меншинами в країні. Періодично проводяться засідання комітетів з проблем окремих національних та етнічних меншин у Польщі [23]. Консультативно-дорадчим органом при прем'єр-міністрові Польщі є Спільна комісія уряду та національних і етнічних меншин, яка займається розробкою і оцінкою нормативно-правових актів у сфері захисту прав меншин. З метою реалізації своїх обов'язків комісія може співпрацювати з органами державної влади, місцевого самоврядування, науковими установами, громадськими організаціями. До складу комісії входять представники органів державного управління та представники національних меншин, (вірменської, білоруської, чеської, німецької, єврейської, литовської, російської, словацької та української), етнічних меншин (караїмів, лемків, ромів, татар), а також представники громади, що використовують регіональну мову (кашубська). Захист прав осіб, що належать до меншин входить також до компетенції Спеціального Уповнова-

женого з прав людини, Уповноважений уряду з питань рівного ставлення та ін.

Серед країн Вишеградської четвірки Угорщина одна з перша створила систему сприяння правам меншин шляхом самоврядування, яке пропонує унікальний підхід сприяння участі меншин. Правове регулювання прав національних меншин в Угорщині здійснюється нормами Конституція Угорської Республіки [24]. Угорщина є державою, де увага до національних меншин підвищена, створюються умови для збереження й розвитку їх національно-культурної ідентичності; розроблений та функціонує ефективний комплекс політико-правових й інституційних механізмів щодо забезпечення прав національних та етнічних меншин. Закони Угорської Республіки повинні забезпечувати представництво національних та етнічних меншин, які проживають на території держави. Національні та етнічні меншини можуть створювати як місцеве, так і загальнонаціональне самоврядування.

Права національних та етнічних меншин в Угорщині захищені такими профільними законами, як Закон LXXVII про права національних та етнічних меншин (1993) [25], Закон CLXXIX про права національностей (2011) [26], а також, як і у Словаччині та Польщі, рядом галузевих законів. Закон LXXVII 1993 року про права національних та етнічних меншин зазнав ряду модифікацій, найважливішою з них було прийняття поправки 114 від 2005 року про вибори представників самоврядування меншин та внесення змін до деяких законів, що стосуються національних та етнічних меншин, які здійснили суттєві інституційні зміни у даній сфері. На сьогодні основні елементи цієї системи домінують у повсякденному житті 13 національностей, визнаних в Угорщині. Згідно з новою термінологією після прийняття Конституції 2011 року, щодо представників меншин використовується термін «національності». У новій конституції термін «громадянство» вживається як нейтральний, тоді як «народ» має більше національно-етнічне забарвлення [27, с. 11].

Колективна участь у суспільному житті, гарантована національним громадам Угорщини, частково реалізується шляхом самоврядування. Національності, які проживають в Угорщині, можуть створювати місцеві та національні органи самоврядування [28]. Закон про права національностей містить положення про самоврядування для національних меншин у сфері освіти

та культури, право національностей на власні засоби масової інформації, створення та функціонування національних органів самоврядування та фінансову основу здійснення державних справ у справах громадянства [28].

Відповідно до Закону про вибори членів парламенту національні меншини можуть складати власні списки кандидатів. Список національних меншин повинен включати не менше трьох кандидатів, він не може складатися двома або більше національними самоврядуваннями національних меншин [29]. Відповідно до Закону XXXVI від 2012 року про Національні збори Парламент створює комітет, що представляє національності в Угорщині.

У 2014 році набули чинності законодавчі зміни стосовно меншин, зокрема прописано концепцію національних меншин та принцип індивідуальної етнічної самоідентифікації [30, с. 309]. Етнічним громадам Угорщини, які проживають компактно на певній території мають преференції на представництво в муніципальних органах влади, тобто при наявності в місцевій громаді не менше ніж 30 виборців від однієї з тринадцяти національних меншин, вона має право на мандат в муніципальній раді. Варто відзначити, що чітке законодавство стосовно меншин в Угорщині, у тому числі у виборчому процесі, а відповідно нормативно-правове регулювання етнополітичної сфери, сприяло зростанню, у тому числі, електоральної участі меншин.

В системі управління питання забезпечення прав меншин в Угорщині стосуються не одного міністерства чи відомства. До системи етнополітичного менеджменту в країні належать Відділ цивільних відносин апарату прем'єр-міністра, який також відповідає за підтримку відносин з неприбутковими організаціями меншин, Управління з питань національних та етнічних меншин, відділу громадської освіти та відносин з меншинами в Міністерстві освіти, відділу національних та етнічних питань у Міністерстві національної культурної спадщини, відділу програм ринку праці, відділу соціальних служб у Міністерстві соціальних та сімейних справ. В Міністерстві закордонних справ було створено окремий підрозділ під назвою відділ з питань прав людини та меншин. Участь меншин в публічному процесі забезпечує Форум національних та етнічних меншин при Національних зборах, який є консультативним органом, може брати участь у роботі різних комітетів зборів [31]. Починаючи з парламентських виборів у 2014 році,

всі національності офіційно були представлені в Національних зборах. Представники національностей відіграють важливу роль у законодавчому процесі через парламентський Комітет національностей в Угорщині. Комітет пропонує Національним зборам акти та проекти, які стосуються національностей в Угорщині. Також функціонує Відділ управління фінансовою підтримкою національностей, який управляє процесом прийняття рішень у системі, пов'язаній з фінансовою підтримкою освіти та виховання національностей, готує рішень щодо фінансової підтримки національностей зі спеціальних центральних фондів. Окрім компетентних державних органів, питання та норми, які стосуються національностей в Угорщині розглядає також Уповноважений з фундаментальних прав, заступник Уповноваженого з прав національностей.

Як і в решті країн V4, основними національними законами, які регламентують сферу політики держави щодо меншин у Чеській Республіці, є Конституція держави та відповідні профільні і галузеві закони. Складовою частиною Конституції Чехії є Хартія основних прав та свобод Чехії від 1991 року, в якій національним та етнічним меншинам присвячена третя глава (статті 24-25). У статті 25 Хартії прописано, що громадянам, які формують національні або етнічні меншини, гарантується всебічний розвиток, у тому числі право спільно з іншими представниками меншини розвивати власну культуру, поширювати та отримувати інформацію на рідній мові, об'єднуватися в національні об'єднання. Громадянам держави законом також гарантується право на освіту на рідній мові, право використовувати рідну мову в офіційному спілкуванні, право на участь у вирішенні питань, які стосуються національних та етнічних меншин [32]. Решта деталей встановлюються профільними законами.

В червні 2001 року було прийнято Закон про права представників національних меншин [33]. Даний закон визначає права представників національних меншин та компетенцію міністерств, адміністративних органів та органів територіального самоврядування стосовно забезпечення прав меншин. Широкими є мовні права меншин у Чехії. Так, наприклад, кожна особа, яка заявляє, що не володіє чеською мовою, має право використовувати свою рідну мову в суді та органах влади, причетних до злочинів. Витрати, пов'язані з послугами перекладача, покриваються

державою. Однак дане питання щодо ромської національної меншини є недостатньо вирішеним з огляду на недостатню кількість ромських перекладачів. Офіційними мовами меншин є лише німецька, польська, угорська, українська.

Представникам меншин дозволяється використовувати свої імена та прізвища на рідній мові, але існують суворі умови, визначені законодавством щодо реєстрів імен та прізвищ. Крім того, закон про меншини передбачає, що двомовні географічні назви для населеного пункту, вулиці, громадських місць, будівель органів влади та місцевого самоврядування, можуть також використовуватися. Це право може бути реалізоване лише за умови, що 10% жителів громади є представниками національної меншини і відповідну петицію про двомовну назву підписали 40% повнолітніх громадян. Серед галузевих законів, покликаних забезпечувати права меншин варто назвати Закон про чеське телебачення, Законі про теле і радіомовлення, Законі про пресу та ін.

У Чеській Республіці склалася своєрідна система етнополітичного менеджменту. На рівні законодавчих органів влади питаннями національних меншин відають Підкомітет з питань національних меншин Палати депутатів і Підкомітет із застосування Хартії основних прав і свобод. Питаннями національних меншин займаються також Комітет із питань петицій, Комітет із питань прав людини, Комітет із питань науки, Комітет із питань освіти і Комітет із питань культури Сенату Чеської Республіки [34, с. 153]. Функціонують два консультативні органи – Урядова рада з питань національних меншин та Міжміністерська урядова комісія у справах ромської громади. На рівні органів місцевого самоврядування створено посади радників із питань ромів, які також допомагають координувати процес інтеграції ромської меншини. Представники національних меншин є в Консультативній раді Міністерства культури і Консультативній раді Міністерства освіти, молоді та спорту.

Серед членів Урядової ради з питань національних меншин представлені чотирнадцять національних меншин – білоруська, болгарська, хорватська, угорська, німецька, польська, ромська, русинська, російська, грецька, словацька, сербська, українська та в'єтнамська (кожна національна меншина висуває від одного до двох представників) [35]. На рівні місцевого самоврядування у населених пунктах, де компактно проживають представники національних

меншин, можуть також створюватися комітети у справах національних меншин. У будь-якому населеному пункті, незалежно від кількості представників національних меншин, при необхідності, може створюватися комісія у справах національних меншин.

Висновки і пропозиції. Таким чином, країни Вишеградської четвірки характеризуються власною етнічною структурою населення, особливостями етнонаціональних відносин, рівнем громадсько-політичної активності меншин, наявністю чи відсутністю конфліктів на етнополітичному ґрунті. При цьому меншини різняться за рівнем політичної активності і не завжди це залежить від чисельності меншини. Але часто в законодавствах досліджуваних держав прописані можливості для меншин, якими можуть скористатися лише найчисельніші спільноти.

Аналізуючи законодавство країн Вишеградської четвірки у галузі нормативного забезпечення публічної політики та управління щодо меншин, можемо констатувати, що норми про національні та етнічні меншини включені в основний текст конституцій держав. Лише, у Чехії норми стосовно меншини прописані переважно в додатку до Основного Закону – Хартії основних прав і свобод. При цьому лише в Конституції Словаччини та згаданій Хартії Чехії норми про національні меншини зібрані в окремих розділах. Положення відповідних розділів чи положень конституцій чотирьох держав стосовно меншин переважно носять декларативний, імперативний і описовий характер, відтворюють норми відповідних міжнародних документів про захист прав меншин. Окрім того, з контексту розглянутих конституцій впливає необхідність спеціального законодавства, яке детально регламентує окремі права національних та етнічних меншин, як, наприклад, врегулювання законом функціонування самоврядування меншин (Угорщина).

Розглянуті конституції вживають формулювання «національна меншина», однак існує власна практика використання інших пов'язаних загальних (нація, національність) і спеціальних (етнічна меншина/група, корінний народ) категорій, визначення яких подані у окремих спеціалізованих законах (крім Словацької Республіки, де точаться дискусії щодо необхідності прийняття профільного закону). Через обов'язковість дії на території держав міжнародних норм про захист прав людини і національних меншин, зміст багатьох загальних конституційних норм

щодо статусу і відповідного захисту національних меншин є подібними.

Правове забезпечення етнополітики країн Вишеградської групи ґрунтовно підкріплене особливостями функціонування її інституційної основи, реалізацією управлінського процесу у цій сфері. Варто відзначити розгалужену систему етнополітичного менеджменту у країнах Вишеградської четвірки, який сприяє залученню національних та етнічних меншин до публічної політики у статусі як об'єктів, так і суб'єктів політики. Позитивом є міжвідомча співпраця з питань національних меншин у даних країнах, а також залучення представників національних та етнічних меншин. Позитивним прикладом є функціонування самоврядування меншин в Угорщині, де можемо говорити про збалансовану модель національно-культурної автономії меншин. Ефективними є також системи державного фінансування програм розвитку національних меншин, здійснювані за субсидіарним принципом.

Список використаної літератури:

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. ООН. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 18.02.2022).
2. Шипка Н. Національні меншини як суб'єкти етнополітичних відносин у державотворчих процесах в Україні кінця XX ст. – початку XXI ст. *Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку*. 2006. Вип. 17. С. 89–94.
3. Constitution of the Slovak Republic. URL: <http://www.slovensko.com/docs/const/const2.htm> (дата звернення: 10.02.2022).
4. Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín. URL: http://www.narodnostnemensiny.gov.sk/data/files/1277_zakon-184-1999.pdf (дата звернення: 21.02.2022).
5. Legislatíva. Splnomocnenec vlády SR pre národnostné menšiny. URL: <https://www.narodnostnemensiny.gov.sk/legislativa-svsnm/> (дата звернення: 15.04.2022).
6. Zákon z 22. mája 2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (245/2008 Z.z.). URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-245> (дата звернення: 21.02.2022).
7. Zákon o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-532> (дата звернення: 22.02.2022).
8. Zákon z 10. mája 2017 o Fonde na podporu kultúry národnostných menšín a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2017-138> (дата звернення: 2.03.2022).
9. Report on the Status and Rights of Persons Belonging to National Minorities 2019–2020. Bratislava, May 2021 158 p. URL: https://www.narodnostnemensiny.gov.sk/share/svnm/spravy-a-koncepcne-materialy/sprava_o_postaveni_a_pravach_prislusnikov_narodnostnych_mensin_2019-2020_anglicky_final.pdf (дата звернення: 15.04.2022).
10. Akčný plán ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám na roky 2021 – 2025. Bratislava, 2021 31 s. URL: https://www.narodnostnemensiny.gov.sk/share/svnm/spravy-a-koncepcne-materialy/ap_2021_-2025.pdf (дата звернення: 15.04.2022).
11. Framework Convention for the Protection of National Minorities: News 2019. Slovak Republic: receipt of the 5th cycle state report. URL: https://www.coe.int/en/web/minorities/news-2019/-/asset_publisher/WSzOdQnzJ7kM/content/slovak-republic-receipt-of-the-5th-cycle-state-report?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fminorities%2Fnews-2019%3F-p_p_id%3D101_INSTANCE_WSzOdQnzJ7kM%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1 (дата звернення: 12.04.2022).
12. ECRI report on the Slovak republic. Council of Europe. December 2020. URL: <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088> (дата звернення: 12.04.2022).
13. Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. URL: <http://www.radavladyp.gov.sk/> (дата звернення: 22.02.2022).
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 19.03.2022).
15. Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym w języku ukraińskim. URL: <http://www.msw.gov.pl/download/1/2343/ukrainski.pdf> (дата звернення: 20.03.2022).
16. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zmiana-ustawy-o-systemie-oswiaty-oraz-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-17907725> (дата звернення: 20.03.2022).
17. Ustawa o radiofonii i telewizji. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20042532531> (дата звернення: 20.03.2020).
18. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19990900999> (дата звернення: 22.03.2022).
19. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails>

- xsp?id=wdu20031661612 (дата звернення: 21.03.2022).
20. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20010460499> (дата звернення: 21.03.2022).
 21. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Opracowano na podstawie: tj. Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm> (дата звернення: 22.03.2022).
 22. Podstawowe prawa. Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce. URL: <http://www.stowarzyszenielemkow.pl/new/modules/publisher/item.php?itemid=80> (дата звернення: 16.03.2022).
 23. Fourth Report submitted by Poland pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – received on 9 April 2019. Warsaw, 2019. URL: <https://rm.coe.int/4th-sr-poland-en/168093ed27> (дата звернення: 19.03.2022).
 24. Hungary's Constitution of 2011. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (дата звернення: 19.06.2022).
 25. Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. URL: https://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Minorities_English.htm (дата звернення: 16.05.2022).
 26. Act CLXXIX of 2011 on the Rights of Nationalities. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6547/file/Hungary_act_rights_of_nationalities_2011_en.pdf (дата звернення: 19.04.2022).
 27. Dobos B. The Minority Self-Governments in Hungary. January, 2016. 37 p. URL: http://www.world-autonomies.info/ntas/hun/Documents/Hungary__2016-01-15.pdf (дата звернення: 19.04.2022).
 28. Act CLXXIX of 2011 on the Rights of Nationalities. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6547/file/Hungary_act_rights_of_nationalities_2011_en.pdf (дата звернення: 15.03.2022).
 29. Act CCIII of 2011 On the Elections of Members of Parliament. URL: <https://www.valasztas.hu/web/national-election-office/act-cciii-of-2011-on-the-elections-of-members-of-parliament> (дата звернення: 19.03.2022).
 30. Політичні трансформації у країнах Центральної Європи наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття : навчальний посібник. Ужгород : «Ліра», 2016. 464 с.
 31. Fifth Report submitted by Hungary Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – received on 5 February 2019. URL: <https://rm.coe.int/5th-sr-hungary-en/168092522f> (дата звернення: 19.05.2022).
 32. Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en (дата звернення: 19.06.2022).
 33. Act on rights of members of national minorities and amendment of some acts. URL: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Czech/Czech_Minorities_English.htm (дата звернення: 19.04.2022).
 34. Мелеганіч Г. Тенденції етнополітичного розвитку Чеської Республіки. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія*. 2014. Вип. 11. С. 151–160.
 35. Government Council for National Minorities. URL: <https://www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/> (дата звернення: 19.04.2022).

Kichera N. M. National minorities in the system of public policy and administration of the Visegrad Group countries

Issue of national and ethnic minorities, their status, protection and providing of rights, place in the decision-making system, is one of the most popular topics of modern researches, especially with the further development of practical recommendations for the formation and implementation of practical policy on minorities. The processes of growth of polyethnicity of modern states, globalization, integration and, unfortunately, aggravation of conflicts on ethnic grounds, speculation on issues of ethnic, linguistic, religious affiliation, as it happens in Ukraine and so one contribute to the constant actualization of issues of ensuring and protecting the rights of minorities. Therefore, ensuring an effective public policy and administration on national and ethnic minorities, intercultural, interethnic dialogue in society, prevention of ethno-political threats are important tasks facing the developed democracies of the world. Insufficient attention to ethno-national and ethno-political relations, imperfection of legislation in the field of ethno-politics (including laws and non-legislative documents, various strategies and plans for minority development), shortcomings of ethno-political management threatens the growth of centrifugal ethnic tendencies in the country. Changes in the structure of political systems in the Central European region, the disintegration of some and the formation of new states have resulted in the emergence and escalation of ethno-national conflicts, the preservation and growth of separatist tendencies. However, during the first decade of the 21st century, the Visegrad Four countries have experienced an unprecedented period of political and economic democratic transformation on the path to European integration, including in the field of public policy and adminis-

tration towards national minorities and ethnic groups. The Visegrad Group is an important stabilizing element for Ukraine and an important sphere that can be an example for Ukraine is the ethnopolitics of the V4 countries. The public policy of the Visegrad Group states on the field of national minorities and ethnic groups guarantees the right to develop their culture, disseminate and receive information in their native language, establish their own organizations, educational and cultural institutions, etc.

Key words: *national minorities, ethnic groups, public policy, public administration, political participation, Visegrad Group, ethnopolitical management.*

УДК 351 : 37. 07 : 005 : 95

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.7>**Л. А. Кравченко**старший викладач кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

СИСТЕМНО-МОДЕЛЬНИЙ ПІДХІД ДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В РЕГІОНІ

Дослідження присвячено аналізу використання системного моделювання для оптимізації стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО як найбільш адекватного механізму для адаптування управління нею з потребами та тенденціями розвитку суспільства й споживачів освітніх послуг. Застосування системно-модельного підходу необхідне насамперед для стратегічного планування інноваційного розвитку регіональної системи ПТО. Ефективна модель стратегічного планування дає можливість системі публічного управління галузевим розвитком задіяти увесь свій інноваційний потенціал, у тому числі і щодо застосування сучасних моделей публічного управління, таких як менеджмент та маркетинг. Системно-модельний підхід забезпечує комплексність та цілісність стратегічного планування, оскільки дозволяє визначити єдину модельну конструкцію у вигляді сукупності взаємодіючих моделей діяльності, управління, та комунікації, інтегрованих на кількох рівнях – цілепокладання, організації, інструментального забезпечення тощо. Процес моделювання стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО як форми публічно-управлінської діяльності визначається специфічною технологією, системотворюючими факторами якої є управлінські зв'язки та взаємовідносини. Складовими моделі стратегічного планування виступають основні його елементи, такі як мета, засади, зміст, структура, механізми, форми реалізації, технологічні інструменти тощо. Моделювання дозволяє зрозуміти і роль кожного з цих елементів у забезпеченні успішного розвитку системи ПТО. Стратегічний план має поєднувати у межах єдиного процесу цілепокладання та інструментарію реалізації цілей усі наявні перспективні плани та проекти, забезпечуючи інтегрування як управлінських функцій, так і діяльності усіх складових регіональної системи ПТО та зацікавлених у її діяльності суб'єктів. Інтегруючим чинником є системна публічно-управлінська визначеність моделювання процесу стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО.

Ключові слова: моделювання, система, публічне управління, стратегія, професійна освіта.

Постановка проблеми. У сфері публічного управління все більш виразною стає загальна тенденція до використання процесів моделювання як об'єкта управління та його розвитку, так і діяльності суб'єкта управління стосовно регулювання розвитку об'єкта. При цьому стратегічне планування слід вважати адекватним предметом для використання модельного підходу, і сьогодні цей підхід все більше використовується на всіх рівнях публічного управління. Вимога МОН України щодо розробки стратегічних планів розвитку регіональних систем професійно-технічної освіти (ПТО) актуалізує завдання адаптації модельного підходу для потреб стратегічного планування розвитку даної освітньої галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема моделювання діяльності сис-

теми ПТО та окремих її аспектів є достатньо популярною серед сучасних вітчизняних та зарубіжних дослідників, оскільки дозволяє сформувати управлінський інструментарій прогнозування та здійснення необхідних інновацій, адаптуючись до потреб мінливого та невизначеного суспільства. У наявних роботах таких авторів як Ю. Вороніна, Ю. Івашків, І. Колосовська, В. Столяров та інших основна увага приділяється розробці наукових засад моделювання розвитку досліджуваного феномену, різноманітним моделям підвищення ефективності публічного управління, оптимізації взаємозв'язків у межах об'єкта та суб'єкта управління тощо. Стратегічне та оперативне планування при цьому є неодмінною складовою будь-яких моделей, однак при цьому не виступає у якості самостійного

об'єкта застосування системно-модельної методології аналізу. Можливо, причиною цього є те, що багато вітчизняних фахівців у царині управління освітніми процесами (наприклад, І. Лікарчук) фактично ототожнюють процеси і поняття моделювання, планування та проектування [8, с. 213]. Відповідно постає проблема розгляду засад використання системно-модельного підходу у процесі стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО.

Мета статті. Визначення особливостей використання системно-модельного підходу у процесі стратегічного планування розвитку системи професійно-технічної освіти в регіоні.

Виклад основного матеріалу. Моделювання дозволяє забезпечити системне розуміння стратегічного планування як механізму та складової публічного управління сферою ПТО, яка поєднує цілепокладальні та технологічні функції і найбільш чітко відображає роль суб'єкта публічного управління у процесі інноваційного перетворення системи ПТО. При цьому саме стратегічне планування в управлінській системі може бути модельно представлено як самостійна управлінська підсистема, як складова загальної функції публічного управління, а також як відносно виокремлений його аспект чи допоміжна управлінська діяльність [10, с. 77].

Основною вадою традиційних підходів до визначення освітньої стратегії загалом та стратегії розвитку ПТО зокрема є надмірна теоретизація, зосередження лише на визначенні орієнтирів розвитку та відправних точок їх формулювання. У той же час ефективне стратегічне планування вимагає конкретики у сфері цілепокладання, інструментарію, моніторингу тощо.

Саме цю проблему допомагає вирішувати моделювання стратегічного розвитку професійно-технічної освіти у контексті взаємодії з соціокультурним середовищем та орієнтації на інноваційні моделі публічного управління. Використання системного моделювання для оптимізації стратегічного планування розвитку галузі є найбільш адекватним для адаптування управління нею з потребами та тенденціями розвитку суспільства та споживачів освітніх послуг.

Науковці також вказують, що використання модельного підходу для удосконалення стратегічного планування розвитку освітньої сфери є корисним для вирішення проблем, пов'язаних зі складністю, невизначеністю та динамізмом освіти як об'єкта управління [9, с. 327]. За умов науково обґрунтованого моделювання страте-

гічне планування перетворюється в ефективний інструмент інноваційної трансформації системи ПТО на основі планово-системної самоорганізації, зорієнтованої на потреби споживачів освітніх послуг.

Застосування системно-модельного підходу необхідне насамперед для стратегічного планування інноваційного розвитку регіональної системи ПТО. У вітчизняній науці публічного управління та адміністрування інноваційний розвиток визначається як зміни, які ґрунтуються на цілеспрямованій, усвідомленій та систематично відтворюваній діяльності з упровадження нововведень, при цьому моделювання виступає найбільш адекватною формою реалізації інноваційних функцій стратегічного планування стосовно об'єкта управління [4, с. 106]. Воно дозволяє найбільш повно реалізувати цілеспрямований та регулюючий вплив стратегічного планування як механізму публічного управління розвитком регіональної системи ПТО. Ефективна модель стратегічного планування дає можливість системі публічного управління галузевим розвитком задіяти увесь свій інноваційний потенціал, у тому числі і щодо застосування сучасних моделей публічного управління, таких як менеджмент та маркетинг [2, с. 105].

Разом з тим моделювання стратегічного планування розвитку системи ПТО, яка є дуже різноманітною та різновекторною у розвитку власних складових, є ефективним лише за умов його поєднання з системним підходом, а тому доцільно вести мову про системно-модельний підхід та відповідну технологію забезпечення ефективності стратегічного планування як інструменту публічного управління системою ПТО. Системно-модельний підхід, вказує вітчизняний дослідник С.Горбатюк, забезпечує комплексність та цілісність стратегічного планування, оскільки дозволяє визначити єдину модельну конструкцію у вигляді сукупності взаємодіючих моделей діяльності, управління, та комунікації, інтегрованих на кількох рівнях – цілепокладання, організації, інструментального забезпечення тощо [5, с. 104].

Виходячи з аналізу у перших розділах роботи, доцільно сформулювати узагальнення стосовно розуміння стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО як основу для структуризації її моделі.

По-перше, наш об'єкт дослідження має розглядатися у синтезі моделей, що носять модель суб'єктно-діяльнісний, суб'єктно-поведінковий

та суб'єктно-ціннісний характер. Це означає, що має враховуватися суб'єктна сфера стратегічного планування і воно має передбачати суб'єктну невизначеність та мінливість. На практиці це означає необхідність альтернативного проектування, індикативних планів, процедур коригування, а також багаторівневу та різноструктурну основу самого стратегічного плану.

По-друге, модель має відображати двосторонній характер процесу стратегічного планування, що поєднує реалізацію стратегії органів публічного управління з відповідними нормативними та цільовими орієнтирами, а також розвиток самоврядного потенціалу на рівні регіону та закладів ПТО зі специфічними цілями та соціокультурним середовищем. На практиці йдеться про суб'єкт-об'єктну взаємодію у певному середовищі як основу моделі стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО.

По-третє, стратегічне планування у сфері ПТО має поєднувати забезпечення ефективності функціонування системи та максимізувати потенціал її інноваційного розвитку з пріоритетністю останнього, відповідно саме інновації та механізми їх здійснення мають бути основою моделі досліджуваного об'єкта. На практиці це означає, що модель має відображати підпорядкування завдань стратегічного планування цілям розвитку та системної модернізації галузі.

По-четверте, особливості системи ПТО як поліструктурної сфери впливають на такий вимір стратегічного планування, як визначення ефективності діяльності. Мають бути поєднані традиційні підходи до такого визначення та особливості функціонування та розвитку досліджуваного об'єкта. Практичною репрезентацією цієї настанови є моделювання стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО у вигляді гнучкої та варіабельної структури з конкретизуючим комплексом емпіричних показників реалізації стратегічних цілей розвитку.

По-п'яте, євроінтеграційна перспектива орієнтує стратегічне планування розвитку регіональної системи ПТО на якісні показники, зміни галузі комплексного характеру та переорієнтацію на навколишнє середовище і споживачів освітніх послуг. Відповідно в основі цілепокладання стратегічного планування мають бути насамперед інноваційні якісні характеристики, репрезентовані у вигляді конкретних показників. Для практичного процесу управління це означає необхідність застосовувати моделі сценарного характеру у процесі стратегічного

планування, що дає можливість прогнозування та проектування різних якісних станів регіональної системи ПТО, тим самим мінімізуючи стратегічні невизначеності.

Процес моделювання стратегічного планування розвитком регіональної системи ПТО як форми публічно-управлінської діяльності визначається специфічною технологією, системостворюючими факторами якої є управлінські зв'язки та взаємовідносини. Відповідно публічно-управлінська модель стратегічного планування, вважає вітчизняна дослідниця І. Коловська, поєднує характеристики теоретичного узагальнення, опису системної основи прийняття управлінського рішення, практичної програми дій нормативно-інституційного характеру, механізму публічно-управлінського впливу, інструмента реалізації публічно-управлінських процесів тощо [7, с. 60].

Моделювання є найбільш адекватною формою представлення стратегічного планування розвитку сфери ПТО у силу спорідненості даних управлінських феноменів. Вони обидва виступають у якості принципів та функцій, а також виокремлених системних управлінських утворень з власною структурою. Це полегшує представлення стратегічного планування розвитку системи ПТО у вигляді ідеалізованої моделі з використанням її різноманітних форм – структурно-системної, процесно-функціональної, програмно-цільової. У межах такої ідеальної моделі найбільш чітко проявляється взаємозв'язок складових стратегічного управління галуззю, інтегруючи їх чинники та способи оптимізації внутрішньо- і зовнішньосистемних зв'язків. Складовими моделі стратегічного планування виступають основні його елементи, такі як мета, засади, зміст, структура, механізми, форми реалізації, технологічні інструменти тощо. Моделювання дозволяє зрозуміти і роль кожного з цих елементів у забезпеченні успішного розвитку системи ПТО. Тому стратегічне планування само по собі є формою реалізації загальних засад моделювання у системі ПТО.

У концептуальному плані при характеристиці моделювання як інструментарію публічного управління йдеться про реалізацію загальних принципів управління стосовно побудови систем, функцій, методів стратегічного планування. При цьому реалізуються такі принципи як системність; цілеспрямованість та забезпечення підпорядкованості стратегічних планів меті і завданням розвитку системи ПТО; ієрархічна

взаємообумовленість та узгодженість стратегічного планування; реальність цілей та ефективність інструментарію їх виконання; конкретність відображення у стратегічних планах реального об'єкта та процесів його розвитку; інформаційна визначеність та забезпеченість стратегічного планування; прогностичність стратегічних планів та передбачення наслідків розвитку системи ПТО; наявність зворотний зв'язку та ефективного моніторингу процесу реалізації стратегічних планів; функціональна, логічна, процесуальна структуризація процесу стратегічного планування.

В інструментальному вимірі моделювання процесу стратегічного планування розвитку сфери ПТО дає можливість сформулювати вимоги до стратегічного плану, методику формування послідовності дій, технологічні процедури та засоби розробки стратегічних планів, організаційні форми здійснення стратегічного планування з взаємодією всіх суб'єктів цього процесу. Інструментальний вимір системного моделювання, на думку вітчизняного фахівця Я. Бережного, дає можливість реалізувати у процесі стратегічного планування такі засади публічного управління як вибір оптимальних структури, обсягу та методів розробки стратегічного плану; пропорційність та комплексність складових стратегічного планування; поєднання циклічності та безперервності в узгодженості стратегічного та оперативного планування; ієрархічна залежність складових та послідовність процесу стратегічного планування тощо [1, с. 11].

На нашу думку, найбільш плідною слід вважати технологічну модель комплексного стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО, в основі якої знаходиться принцип побудови від абстрактного до конкретного, тобто обґрунтування цілей стратегії та її визначення з подальшою конкретизацією основних напрямів реалізації та наступної їх декомпозиції з конкретизацією щодо заходів та проєктів. Стратегічний план має поєднувати у межах єдиного процесу цілепокладання та інструментарію реалізації цілей усі наявні перспективні плани та проєкти, забезпечуючи інтегрування як управлінських функцій, так і діяльності усіх складових регіональної системи ПТО та зацікавлених у її діяльності суб'єктів.

Поєднуючи різноманітні дії та процеси, стратегічне планування розвитку регіональної системи ПТО представляє собою певну процесуальну систематизовану цілісність, елементи

якої якісно (цілями) та інструментально взаємопов'язані. Ця цілісність репрезентована нормативно-регулюючим документом, на основі якого здійснюється стратегічне планування розвитку галузі. Модель стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО включає обґрунтоване розкриття основних складових даного процесу розвитку та аспектного управління ним, редуковані до конкретних об'єктів планування та управління, організації діяльності, систематичного моніторингу та контролю і коригуючого аналізу.

Модель стратегічного планування має обґрунтовану структуру, яка, на думку вітчизняного дослідника Ю.Івашківа, впливає з функцій стратегічного управління з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, конкретизованих у нормативно-концептуальних документах та реальній управлінській практиці [6, с. 7]. Структурні складові даної моделі прив'язані до вирішення взаємопов'язаних завдань у межах єдиної системи цілей розвитку регіональної системи ПТО, проте мають свій специфічний зміст діяльності, власні форми та інструментарій їх досягнення. Структурно-функціональна та цілепокладальна визначеність процесу стратегічного планування репрезентується у змісті його результативної частини, яка має включати:

- об'єктно-управлінську визначеність регіональної системи ПТО у контексті реалізації власних інтенцій розвитку та впливу на цей процес з боку регіональної системи публічного управління у контексті відповідних концептуально-нормативних документів та стратегії розвитку регіону і загальнодержавної стратегії розвитку галузі;

- цілепокладальну складову з визначенням стратегічної мети і конкретизуючих напрямів їх досягнення для різних підсистем у контексті наявної організаційної та управлінської складової розвитку регіональної системи ПТО;

- конкретизацію завдань стратегії розвитку та інструментарію їх вирішення з врахуванням специфіки функцій та взаємозв'язку складових регіональної системи ПТО та їх інтеграції у межах підсистеми управління її розвитком, що дозволяє поєднати завдання з суб'єктами їх виконання та етапами досягнення поставлених цілей. Дана складова стратегічного плану є підставою для планування власної роботи з реалізації його стратегічних цілей для кожної ланки регіональної системи ПТО, і має забезпечити

інтегрованість зусиль на оперативному рівні для уникнення як стратегічних лакун у плануванні, так і дублюванню заходів різних суб'єктів;

– узгодження компоновки процесу вирішення завдань стратегічного плану з програмуванням адекватних йому організаційних форм роботи у відповідних структурах регіональної системи ПТО, проектуванням системи комунікацій та координації їх діяльності у межах єдиної організаційно-управлінської системи;

– суб'єктний вимір стратегічного плану (кадровий, мотиваційний, особистісно-комунікаційний), який забезпечує ефективність роботи з його виконання на особистісному рівні за рахунок професіоналізму, ефективної міжособистісної комунікації та мотивації й активності усіх суб'єктів регіональної системи ПТО.

Слід також говорити про системну публічно-управлінську визначеність моделювання процесу стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО. Ми згодні з вітчизняним дослідником С.Володарцем, який вважає, що вказана визначеність полягає у впливі на цей процес таких чинників як державна політика і стратегія у цій сфері та її репрезентація у вигляді регіональної публічно-управлінської стратегії розвитку освіти загалом та професійно-технічної освіти зокрема [3, с. 157]. Саме вони формують системостворюючий управлінський контекст стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО, зокрема, визначаючи його цілепокладальний вимір та основи розробки цільових програм галузевого розвитку.

Висновки і пропозиції. Таким чином, системно-модельний підхід забезпечує комплексність та цілісність стратегічного планування, оскільки дозволяє визначити єдину модельну конструкцію у вигляді сукупності взаємодіючих моделей діяльності, управління, та комунікації, інтегрованих на кількох рівнях – цілепокладання, організації, інструментального забезпечення тощо. Це полегшує представлення стратегічного планування розвитку системи ПТО у вигляді ідеалізованої моделі з використанням її різноманітних форм – структурно-системної, процесно-функціональної, програмно-цільової. Публічно-управлін-

ська визначеність моделювання процесу стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО полягає у впливі на цей процес таких чинників як державна політика і стратегія у цій сфері та її репрезентація у вигляді регіональної публічно-управлінської стратегії розвитку освіти загалом та професійно-технічної освіти зокрема.

Список використаної літератури:

1. Бережний Я. В. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 2011. 20 с.
2. Братаніч Б. В. Освітній маркетинг в контексті глобалізації. *Філософія освіти*. 2006. № 5. С. 103–110.
3. Володарець С. Проблеми державного управління підготовкою робітничих кадрів в Україні. *Освіта і управління*. 2009. 12, № 3/4. С. 154–160.
4. Вороніна Ю. Є. Напрями формування системи регіонального стратегічного планування. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 3. С. 103–108.
5. Горбатюк С. Є. Стратегічне планування в системі забезпечення соціогуманітарної безпеки в Україні. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 96–106.
6. Івашків Ю. Д. Удосконалення механізмів стратегічного планування в регіональному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. ун-т цивіл. захисту України. Харків, 2015. 21 с.
7. Колосовська І. Стратегічне планування реалізації публічної політики соціального розвитку: регіональний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 59–63.
8. Лікарчук І. Л. Професійно-технічна освіта України: історичний шлях і перспективи. К. : Педагогіка, 1999. 287 с.
9. Протасова Н. Г. та інші. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект. Київ : НАДУ, 2012. 455 с.
10. Столяров В. Ф., Фролова Г. І., Столярова В. В. Державний менеджмент стратегічного планування і управління соціально-економічним розвитком у регіоні. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2020. № 2. С. 70–82.

Kravchenko L. A. System-model approach to strategic planning of vocational education system development in the region

The study is devoted to the analysis of the use of system modeling to optimize the strategic planning of the regional VET system as the most adequate mechanism for adapting its management to the needs and trends of society and consumers of educational services. The application of a system-model approach is necessary first of all for strategic planning of innovative development of the regional VET system. An effective model of strategic planning enables the system of public manage-

ment of sectoral development to use all its innovative potential, including the application of modern models of public management, such as management and marketing. The system-model approach ensures the complexity and integrity of strategic planning, as it allows to define a single model structure in the form of a set of interacting models of activity, management, and communication, integrated at several levels – goal setting, organization, tooling and more. The process of modeling strategic planning for the development of the regional VET system as a form of public administration is determined by a specific technology, the system-creating factors of which are management links and relationships. The components of the model of strategic planning are its main elements, such as purpose, principles, content, structure, mechanisms, forms of implementation, technological tools and more. Modeling allows us to understand the role of each of these elements in ensuring the successful development of the VET system. The strategic plan should combine all existing long-term plans and projects within a single goal-setting process and goal-setting tools, ensuring the integration of both management functions and activities of all components of the regional VET system and stakeholders. An integrating factor is the The study is devoted to the analysis of the use of system modeling to optimize the strategic planning of the regional VET system as the most adequate mechanism for adapting its management to the needs and trends of society and consumers of educational services. The application of a system-model approach is necessary first of all for strategic planning of innovative development of the regional VET system. An effective model of strategic planning enables the system of public management of sectoral development to use all its innovative potential, including the application of modern models of public management, such as management and marketing. The system-model approach ensures the complexity and integrity of strategic planning, as it allows to define a single model structure in the form of a set of interacting models of activity, management, and communication, integrated at several levels – goal setting, organization, tooling and more. The process of modeling strategic planning for the development of the regional VET system as a form of public administration is determined by a specific technology, the system-creating factors of which are management links and relationships. The components of the model of strategic planning are its main elements, such as purpose, principles, content, structure, mechanisms, forms of implementation, technological tools and more. Modeling allows us to understand the role of each of these elements in ensuring the successful development of the VET system. The strategic plan should combine all existing long-term plans and projects within a single goal-setting process and goal-setting tools, ensuring the integration of both management functions and activities of all components of the regional VET system and stakeholders. An integrating factor is the systemic public-administrative certainty of modeling the process of strategic planning for the development of the regional VET system.

Key words: modeling, system, public administration, strategy, vocational education.

УДК 332.1

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.8>**А. В. Марусенко**

аспірантка кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0001-8032-8177

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСІВ УРБАНІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН

Використання структурно-функціонального підходу у розгляді даної теми дозволило виділити низку особливостей та свої унікальні характеристики сьогодишніх процесів урбанізації. Предметом дослідження є розвиток та поява “розумних міст”. Новизна статті полягає у тому, що приділяється вагома увага кластерному принципу управління районами міста, як першим кроком на шляху до “розумного міста”.

Автор бачить по-новому, більш розширено зміст поняття урбанізація, визначає, що є рушійною силою урбанізації в епоху глобалізації, трансформації та цифровізації суспільства. Описані функціональні характеристики при конструюванні урбанізованої системи, також акцентується увага на врахуванні послідовності процесу урбанізації. Пандемія COVID-19 стала фактором, який переформатував знання про проблему стійких та життєдіяльних міст і автор статті пропонує концептуальний підхід, в якому місто набуває категоріального характеру і включається до наукового контексту суспільно-владних відносин в умовах урбанізації.

Висвітлено особливості передумов, які, на наш погляд, характеризують суспільно-владні відносини в умовах урбанізації. Стисло описані функціональні характеристики при конструюванні урбанізованої системи. На цій основі виникає підґрунтя елімінації міста як базового суб'єкта в розрізі суспільно-політичних трансформацій, а також перетворення громадянина на користувача (підміна ідеології міста та перетворення його на товар).

Зроблено висновки щодо розуміння поняття урбанізація в контексті суспільно-владних відносин, щодо пошуків способів мінімізації негативного впливу, а також опорних точок виявлення ефективних дій владних суб'єктів на урбанізованих територіях. Так як в основі урбанізації лежать ринкові відносини, то все це пов'язано насамперед із процесами поглиблення спеціалізації трудової діяльності, зростанням промислового сектору економіки, концентрацією та застосуванням населення у міському просторі.

Ключові слова: урбанізація, відкрите місто, регіон, кластер, “розумне місто”, цифровізація.

Постановка проблеми. Сучасна реальність – складне переплетення інтеграційних та трансформаційних процесів, які разом призводять до поглиблення неоднорідності та створюють підґрунтя для виникнення абсолютно нової моделі світу, нової суспільно-історичної конструкції з індивідуальною та суспільною свідомістю. Урбанізаційні процеси посилюють архітектоніку унікальних суспільно-владних відносин. Саме міста детермінують інтерес до нових публічних інструментів управління урбанізованими територіями, що базуються на нових інформаційних технологіях: відкрите місто, регіон, країна, аутсорсинг, електронний уряд та ін. Передумовами цього можна назвати недостатність підготовки суб'єктів управління, інерційність процесів трансформації традиційної системи

управління, нерозвиненість нормативно-правової бази моделі управління містом.

Підвищення мобільності людського та інвестиційного капіталів, стирання адміністративно-територіальних кордонів міст та розвиток загальносвітових ринків товару, капіталу та праці залучають регіони та міста до глобальної конкуренції за інвестиційні та людські ресурси.

На наш погляд, ця тенденція має не тільки онтологічний, а й гносеологічний характер і проявляється у набутті містами такої якості, як суб'єктність, – здібність своїми економічними та організаційно-управлінськими діями представляти себе як територіально життєдіяльну одиницю, суспільно-публічний суб'єкт зі своїми економіко-географічними інтересами.

Аналіз досліджень і публікацій. У рамках філософського знання склалися два основні підходи щодо урбанізації: один сходиться до ідей Ш. Монтеск'є, який вважає міський спосіб життя найвищим рівнем розвитку цивілізації; інший представлений позицією Ж.-Ж. Руссо, що негативно оцінює розвиток міст, які, на його думку, є суто штучними утвореннями, втіленням "бездушної машинної цивілізації". З погляду М. Вебера, в основі урбанізації лежать ринкові відносини, які ініціюють розвиток міст як господарських корпорацій. У рамках цього підходу урбанізація пов'язана насамперед із процесами поглиблення спеціалізації трудової діяльності, зростанням промислового сектору економіки, концентрацією та зонуванням населення у міському просторі.

Мета статті полягає у розробці сучасних наукових засад дослідження та у розгляді специфіки процесів урбанізації, що відображають динаміку відносин у системі суспільно-владних відносин.

Виклад основного матеріалу. Урбанізація – це поступова зміна місця проживання людського населення із сільської місцевості до міських районів у поєднанні із загальним зростанням та розвитком міських поселень, зростанням частки міського населення, поширенням міського способу життя у певному регіоні, країні, світі [5].

Вчені виділяють два підходи до визначення етапів розвитку урбанізації у світі. Відповідно до першого підходу, процес урбанізації пройшов глобальні дві фази свого становлення [2]:

- 1-а фаза: в цей період спостерігалися часті переміщення сільського населення в малі та великі міста, на карті з'являлися все нові і нові міста, навколо значних міст стали формуватися агломерації – відбувалася концентрація ресурсів найближчих міст (економічні, культурні, інноваційні, інвестиційні);

- 2-а фаза: місто стає унікальною та окремою категорією у свідомості населення – виділяється окрема культура проживання у містах, з'являються різні міські стилі та традиції, місто переходить у самостійну категорію "бренд" (формується імідж міста, що висвітлюється у ЗМІ, обростає легендами та передається межі міста (преса, радіо, телебачення), також з'являються рейтинги міст за різними категоріями порівняння.

У нашому розумінні під урбанізацією варто розуміти:

- процес розвитку та збільшення кількості міських форм розселення в країні;
- зростання значення урбанізованих територій в різних сферах суспільства;
- диференціацію територій.

Сьогоднішні процеси урбанізації мають низку особливостей та свої унікальні характеристики, що виділяють їх в окремий етап свого розвитку.

По-перше, міста, які є магнітом для переселення, вже перестали бути «точковими містами» – як правило, це мережа міст, які утворюють певні агломерації. Можна виділити «головне» місто, а також міста, що входять до складу агломераційних утворень, і сільські поселення, які є додатком для життєзабезпечення продовольчими ресурсами всю агломерацію.

По-друге, сьогоднішні процеси урбанізації характеризуються активною динамікою трансформації міських просторів – відбувається скорочення чисельності жителів малих міст, що загрожує зникненням їх з карти нашої країни, як це сьогодні спостерігається з селами, крім цього багато міст повністю змінили свою інфраструктуру та мету свого значення.

З цього випливає очевидний висновок, що розвиток продуктивних сил, технічний та соціальний прогрес якраз і є рушійною силою урбанізації в епоху глобалізації, трансформації та цифровізації суспільства.

При конструюванні урбанізованої системи важливо оцінювати такі функціональні характеристики:

- економічний (інвестиційний) ефект при будівництві та функціонуванні (експлуатаційний);
- соціальний ефект (покращення умов розселення населення та систем всеохоплюючого обслуговування);
- екологічний ефект (оздоровлення довкілля та підтримка природного середовища);
- містобудівний та архітектурний ефект (обґрунтований вибір території та структури розміщення селітебних, виробничих, рекреаційних зон з урахуванням ландшафтних, композиційних та інших факторів);
- інформаційний ефект створення великої бази інформаційних ресурсів для багатофакторного аналізу різних проблем та аспектів територіального планування району чи міста у процесі адаптивного проектування;
- психологічний ефект (усвідомлений «психологічний бар'єр» до зміни історично сформованих планувальних рішень, що істотно впливають на умови проживання населення, а також

архітектурних споруд, що спотворюють естетичний вигляд містобудівного середовища;

– попереджувальний та захисний ефект стійкості урбанізованої системи при природних катаклізмах та інших екстремальних негативних ситуаціях.

Інтеграція розвитку мегаполісів у загальний тренд цифровізації призводить до розвитку та появи «розумних» міст, які є сукупністю замкнених систем, спрямованих на життєзабезпечення міста, яке неможливо досягти без використання цифрових та інноваційних технологій.

Проте варто зазначити передумови, котрі є якісною характеристикою цього феномена. Серед таких передумов варто виділити низку очевидних, які, на наш погляд, характеризують суспільно-владні відносини в умовах урбанізації. По-перше, зростання адміністративно-публічної функції великих міст та міських агломерацій з одночасним розвитком нових форм публічного управління ними [3, с. 285–286]. По-друге, формування унікальних архітектур організації публічної влади та систем управління. По-третє, активне залучення жителів до системи партисипативного управління суспільством. Як зазначають європейські дослідники, «сучасні глобальні рухи тісно пов'язані з політичною та економічною автономією міст, відмовою від державної підтримки». По-четверте, зміцнення ролі міст як домінуючих економічних центрів у структурі регіональної та світової економіки [1, с. 128]. Саме у великих містах розвиваються транспортні хаби та логістичні центри (Лондон, Лос Анджелес, Атланта, Франкфурт, Болонья та ін.). По-п'яте, формування нової міської політичної ідентичності, що базується на особливих урбанізаційних цінностях ущільненого проживання. Це цінності демократії та партисипативного міського управління, цінності ліберальної ідеології, утвердження прав і свобод людини, громадянського миру та злагоди, непохитність її демократичної основи, усвідомлення себе органічною частиною суспільної спільноти та ін. [4, с. 374]. По-шосте, генерація безпечного середовища проживання (наприклад, стимулювання та зняття обмежень на активне пересування людей, при цьому середовище повинне відповідати комплексним вимогам до параметрів комфорту як для фізичного, так і для психічного здоров'я).

Як наголошує Магнуссон: «Побачити політичне кризь місто – означає помітити, як різноманітність стимулює самоорганізацію та самоврядування, породжує політику всередині та між

органами влади. З цієї точки зору, місто не є ні високим, ні низьким, а, навпаки, є формою політичної, що охоплює держави та імперії, як і все інше» [6, с. 1565].

Варто погодитись із підходом дослідника, особливо це стосується подій в умовах коронакризи, оскільки місто – найчутливіший індикатор змін, і йому стає все важче керувати ланками суспільно-владних інституцій. Рациональним інструментом досягнення стійкої саморегуляції міського простору та першим кроком на шляху до «розумного міста» може стати кластерний принцип управління районами міста, до яких слід віднести поєднання промислово-житлових зон.

Загальний підхід до кластеризації базується на визнанні кластера ефективною одиницею, що сприяє синергії позитивних результатів, які ініціюються інноваційними процесами. Промислово-житловий кластер – це сукупність просторово розмежованих функціональних зон міста, що мають розвинену інфраструктуру, синергія взаємодії (горизонтальних зв'язків) яких зумовлює переважання позитивного впливу на динаміку відтворення соціо-еколого-економічних умов безпеки та комфортності урбанізованого середовища.

Промислово-житловий кластер відповідає і фундаментальним принципам формування кластерів, і принципам організації урбанізованої території. Їм притаманні такі риси:

- спільність інтересів (відтворення природного середовища життєдіяльності);
- концентрація (просторова сполученість об'єктів);
- взаємодія (набір формальних та неформальних відносин).

Актуалізоване загостренням питання пандемії COVID-19 мало показати алгоритм протидії ризикам і загрозам – природним та штучним. Пандемія стала фактором, який переформатував знання про проблему стійких та життєдіяльнісних міст, оскільки останнє розглядається «метафора змін, а не як опір змінам» [7].

Саме тому варто запропонувати концептуальний підхід, в якому місто набуває категоріального характеру і включається до наукового контексту суспільно-владних відносин в умовах урбанізації, що досліджує і нові міські владні практики, а з погляду емпіричної сторони дослідження, воно інтерпретується нами в межах концепту суспільно-владної архітекτονіки реальності.

Ми пропонуємо враховувати послідовні розшифровки процесу урбанізації: міста бачаться (розглядаються) одночасно як економічно

заможні (продуктивні міста, конкурентоспроможні міста, креативні міста), соціально відповідальні (відкриті міста, зручні для життя міста, справедливі міста, комфортні для проживання людей похилого віку міста) та екологічно грамотні (ресурсозберігаючі міста, «зелені» еко-міста, життєстійкі міста). Перехід до цифрових технологій і розвиток «розумних» технологій додав до характеристик «розумний» вимір як нову вимогу нормативності для технологічного суспільства. На цій основі варто підкреслити що, для того, щоб бути розумним, місто потребує не лише ефективних технологій, а й необхідних трансформацій суспільно-владних відносин, взаємодії громадян і створення цінностей.

«Міське суспільство тепер матеріально конструюється як функція мережного інформаційного обміну – точка, що визначається входами і виходами» [8].

Суб'єкти, які продукують цифровий простір, беруть участь в трансформації суспільно-владних відносин, займаючи все більше панівне становище у створенні урбанізованих територій і проектуванні публічних відносин. Таким чином, у даній площині проявляється прагнення інформаційних монополістів вивести себе за межі традиційних суспільно-владних відносин, у нашому випадку міської політики.

Практичним прикладом актуалізації даного питання є реалізація проекту в прибережній частині Торонто, де йдеться не просто про розумне місто, а побудову міста, за основу якого взята модель смартфона: «Якщо розглядати місто як платформу, а дизайн як здатність людей швидко її змінювати, точно так, як ми налаштуємо свої смартфони, то можна зробити місто більш автентичним, тому що воно не відображатиме лише центральний план», а швидко трансформуватиметься в залежності від потреб мешканців [9]. Разом з цим слід звернути увагу, що це не просто перетворення гнучкого суспільного організму до технологічного продукту типу смартфона, а фактично підміна демократичних процесів корпоративним управлінням [9].

Пропонований підхід наголошує, що однією з основних ознак цифровізації процесів урбанізації, є те, що практично ми стоїмо на порозі реалізації тоталітарної кіберутопії. На цій основі виникає підґрунтя елімінації міста як базового суб'єкта в розрізі суспільно-політичних трансформацій, а також перетворення громадянина на користувача (підміна ідеології міста та перетворення його на товар).

Тому вважаємо за потрібне наголосити на важливість створення кластера, яка проявляється в єдності екологічної та промислової політики, у необхідності поєднання зусиль у стримуванні процесів деградації біосфери та підвищення комфортності урбанізованих територій. Кластер, на нашу думку, може бути ефективним інструментом узгодження суперечливих індивідуальних та суспільнозначущих інтересів.

Перспективи дослідження. Концептуалізація процесів урбанізації, як трендів цивілізаційного розвитку, становить науковий та практичний інтерес у зв'язку з необхідністю вирішення питань забезпечення актуальних та конкретно орієнтованих побудованих суспільно-владних. У цьому плані подальше дослідження цієї тематики пов'язане з пошуком способів мінімізації негативного впливу, а також опорних точок виявлення ефективних дій владних суб'єктів на урбанізованих територіях.

Висновки. У нашому баченні під урбанізацією в розрізі суспільно-владних відносин варто розуміти процеси концентрації публічної влади у містах з одночасним зростанням їх впливу у системі публічної влади, що визначаються формуванням нової міської публічної ідентичності та особливої міської політичної еліти. Так як в основі урбанізації лежать ринкові відносини, то все це пов'язано насамперед із процесами поглиблення спеціалізації трудової діяльності, зростанням промислового сектору економіки, концентрацією та застосуванням населення у міському просторі.

Список використаної літератури:

1. Бабець І. Г. Соціально-економічні ризики процесу урбанізації та їх вплив на економічну безпеку регіону / І. Г. Бабець, В. В. Засадко. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна*. 2014. Вип. 1. С. 128–138.
2. Демографія та соціальна статистика в соціальній роботі: комплекс навчально-методичного забезпечення навчальної дисципліни. [Електронний ресурс] : навч. посіб. для студ. спеціальності 231 «Соціальна робота» / КПІ ім. Ігоря Сікорського ; уклад.: Архіпова С. А. Електронні текстові дані (1 файл: 0.98 Мбайт). Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2018. 118 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
4. Містобудування та територіальне планування : наук.-техн. збірник / гол. ред. М. М. Осетрін. К. : КНУБА, 2019. Вип. 70. 645 с.

5. Central Intelligence Agency. The World Factbook. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/fields/2212.html>
6. Magnusson W. Symbiosis of the urban and the political. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2014. Vol. 38.5. P. 1561–1575.
7. People-Smart Sustainable Cities. URL: https://unece.org/sites/default/files/2021-01/SSC%20nexus_web_opt_ENG_0.pdf
8. Shaw J., Graham M. An Informational Right to the City? Code, Content, Control та Urbanization of Information. *Antipode*. 2017. Vol. 49, є. 4. P. 907–927. doi: 10.1111/anti.12312

Marusenko A. V. Conceptualization of urbanization processes in the context of society-government relations

The use of the structural-functional approach in the consideration of this topic made it possible to highlight a number of features and their unique characteristics of today's urbanization processes. The subject of the study is the development and emergence of "smart cities". The novelty of the article lies in the fact that considerable attention is paid to the cluster principle of city district management, as the first step on the way to a "smart city".

The author sees the concept of urbanization in a new, more expanded way, defines what is the driving force of urbanization in the era of globalization, transformation and digitization of society. Functional characteristics during the construction of an urbanized system are described, attention is also focused on taking into account the sequence of the urbanization process. The COVID-19 pandemic became a factor that reformatted knowledge about the problem of sustainable and viable cities, and the author of the article offers a conceptual approach in which the city acquires a categorical character and is included in the scientific context of public-power relations in the conditions of urbanization.

The peculiarities of the prerequisites, which, in our opinion, characterize public-power relations in the conditions of urbanization are highlighted. Briefly described functional characteristics in the construction of an urbanized system. On this basis, the basis for the elimination of the city as a basic subject in terms of socio-political transformations, as well as the transformation of a citizen into a user (replacing the ideology of the city and turning it into a commodity) arises.

Conclusions have been made regarding the understanding of the concept of urbanization in the context of public-authority relations, regarding the search for ways to minimize the negative impact, as well as reference points for identifying the effective actions of authorities in urbanized territories. Since urbanization is based on market relations, all this is primarily related to the processes of deepening the specialization of labor activity, the growth of the industrial sector of the economy, the concentration and application of the population in the urban space.

Key words: urbanization, open city, region, cluster, "smart city", digitalization.

В. І. Плакса

аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4192-4659

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З СУБ'ЄКТАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

У статті втілено авторське бачення щодо проблематики взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні. Запропоновано перейти від річного планування законопроектної роботи Верховної Ради України на наступний календарний рік до середньострокового, наприклад, плану на 5 років. Задля кращого організаційно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та суддівського врядування в Україні розглянуто питання лобізму ними законопроектів. Висвітлено такий фактор демократичності суспільства та в той же час фактор поліпшення якості результатів законотворчого процесу як відкритість законотворчого процесу. Найбільш пріоритетним інноваційним напрямом організаційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні визнано розвиток інструментів електронної демократії. Охарактеризовано розвиток цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні через наведення конкретних пунктів такої цифровізації. Зазначено якими повинні бути результати цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні, зокрема, забезпечення взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою владами України у законотворчому процесі, прозорості такої взаємодії та її відповідності європейським принципам; збільшення кількості фахівців з боку суб'єктів законодавчої ініціативи у законотворчому процесі за рахунок зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні, що взаємодіють онлайн; забезпечення доступності впливу суспільства на законотворчий процес в онлайн-режимі тощо.

Ключові слова: органи державної влади, суддівське врядування, взаємодія, законодавча ініціатива.

Постановка проблеми. Наслідком об'єднання зусиль законодавчої і виконавчої влади має стати поліпшення процесу підготовки і прийняття законів. Прийняття недостатньо якісних законів з суттєвими прогалинами та положеннями, котрі суперечать один одному вимагає консолідації зусиль у законотворчості.

Ефективність законодавчого процесу знижується через те, що він здійснюється у відриві від майбутніх виконавців норм, нагальних інте-

ресів і запитів суспільства. Невпорядкованість та неузгоджена внутрішня система законодавства України також не мали б такого негативного впливу на суспільні відносини у разі врахування потреб та досвіду органів державної влади, що виконують це законодавство, та залучення їх до законодавчого процесу.

Тому актуальним є дослідження можливостей взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського

врядування в Україні задля забезпечення участі зацікавлених представників у законотворчому процесі та побудови системи зворотного зв'язку з фаховим співтовариством, а відтак, і покращення якості законодавчого процесу та законодавства загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи й участі органів державної влади та суддівського врядування у законотворчих процесах висвітлювалися в наукових працях багатьох вчених. Зокрема, інституціонально-правові аспекти нормотворчості досліджували такі вчені, як: О. В. Богачова, І. Л. Бородін, О. Л. Копиленко, О. В. Павлишин, В. І. Риндюк, А. Ю. Сидоренко, Т. О. Стадніченко, В. П. Плавича, О. А. Шевчук та ін. Однак ґрунтовного дослідження питання залучення представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до законодавчого процесу при їх взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи в Україні не здійснювалися.

Метою цієї роботи є аналіз існуючих наукових точок зору та формулювання авторської позиції щодо питання залучення представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до законодавчого процесу при їх взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Статті 6 та 19 Конституції України зобов'язують органи державної влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією і законами України межах [1, ст. 6, 19]. Передача виконавчій владі законодавчої функції впливає на принцип поділу влади та порушує баланс гілок влади. Однак у ст. 93 Конституції України визначено, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України [1, ст. 93]. Окрім законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України у системі органів виконавчої влади функціонують і інші суб'єкти залучені до законодавчого процесу. Йдеться про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у розробці законопроектів та наданні висновків щодо проектів законів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

Організаційно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади повинно починатися ще на стадії прогнозування законотворчої діяльності. Органи державної влади в процесі сво-

єї діяльності вивчають та аналізують суспільні явища та процеси, що дозволяє спрогнозувати подальший розвиток суспільних відносин і можливу необхідність їх правової регламентації. Розуміння сьогодення і перспектив розвитку суспільних відносин дозволить працювати над законопроектами не в режимі «тушіння пожеж», а підвищити стабільності законодавства через завчасне регулювання.

Комплексний аналіз та використання результатів наукових досліджень, проведених в органах державної влади, обґрунтованих наукових висновків і прогнозів щодо наслідків урегулювання певних правовідносин покладається на законодавця. Водночас зворотній зв'язок з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинен відбуватися ще до моменту виникнення проблем при реалізації законів, тобто на стадії планування.

Бачення органами державної влади пріоритетних змін у законодавстві має закладатися до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджується Верховною Радою України. Планомірність законотворчого процесу допомогла б координувати діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи, дозволила б налагодити сталі й надійні форми їх взаємодії в процесі наукового та інформаційного забезпечення законотворчої діяльності.

Питання не лише в інформуванні про попередні плани підготовки законопроектів, а й у можливості завчасно виразити своє бачення на ті чи інші проекти законів органами державної влади. Наразі прийняття постанови Верховної Ради України про план законопроектної роботи Верховної Ради України на наступний календарний рік є, по суті, планом дій Верховної Ради України. Вважаємо доцільним перейти з річного планування до середньострокового, наприклад плану на 5 років. Це надасть сталості законодавству, дозволить зрозуміти перспективи законодавчого врегулювання певних суспільних відносин в державі, а також можливість залучити завчасно зацікавлених суб'єктів до законодавчого процесу. Розрізнені, неузгоджені, суперечливі правові норми законодавства України обумовлені й відсутністю довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства.

Створення комісії Верховної Ради України з координації законотворчої діяльності допоможе сформулювати цей документ та сприятиме здійсненню науково обґрунтованого планування законотворчого процесу, виявленню прогалин

у правовому регулюванні та проблем у застосуванні прийнятих законів.

У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [2] слід передбачити, що законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України, причому, якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його прийняття, то він не повинен розглядатись парламентом.

Досить цікавим є питання включення до сфери регулювання законодавством такого явища як лобізм. Нині лобізм розглядається більше як небажане і протиправне явище. Однак багато законопроектів потребують підтримки, яку можуть надавати відповідні органи державної влади та суддівського врядування в Україні задля кращого організаційно-правового забезпечення їх діяльності. Це сприятиме обміну інформацією з органами державної влади та суддівського врядування в Україні та підвищить ефективність прийняття рішень.

Моніторинг чинного законодавства та правозастосовної практики органами державної влади та суддівського врядування в Україні дає їм необхідну інформацію та дозволяє сформулювати обґрунтоване судження про те, в якому напрямі повинен рухатися законотворчий процес [3, с. 5, 7, 8, 10].

Відкритість законотворчого процесу є фактором демократичності суспільства та дозволяє поліпшити якість результатів законотворчого процесу. Попри значні зрушення щодо покращення прозорості роботи як Верховної Ради України, так і органів державної влади та суддівського врядування в Україні, у великій кількості зацікавлених представників останніх двох відсутня можливість систематично ознайомлюватися з важливими проектами законів. Залучення до законодавчого процесу суттєво зміцнить інституційні спроможності органів державної влади та суддівського врядування в Україні.

Вбачається, що найбільш пріоритетним інноваційним напрямом організаційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні є розвиток інструментів електронної демократії. Таким інструментом має бути створення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні із суб'єктами законодавчої ініціативи, забезпечення механізму електронної участі зацікавлених представників у законотворчому процесі.

На нашу думку, розвиток цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинен включати:

- цифрову трансформацію законотворчого процесу, зокрема й підготовки проектів законів України суб'єктами законодавчої ініціативи;

- забезпечення доступу зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні до якісних та зручних цифрових сервісів, пов'язаних із законодавчими ініціативами;

- швидкий та зручний зв'язок суб'єктів законодавчої ініціативи із зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні (месенджери тощо);

- розвиток і розширення мережі зацікавлених суб'єктів (зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні), що входять до груп з підготовки законопроектів, котрі модеруються суб'єктами законодавчої ініціативи;

- запровадження системи моніторингу та оцінки якості взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- формування та розвиток базових публічних електронних реєстрів зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні (за рейтингом ефективності за врахуванням пропозицій та зауважень), їх підтримка та забезпечення надійного захисту інформації публічних електронних реєстрів;

- розвиток інструментів електронної демократії (голосування, рейтинг тощо), зокрема створення на базі онлайн-платформ (можливо, месенджерів) для взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з зацікавленими представниками органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- розвиток механізмів електронної ідентифікації залучених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні;

- підвищення рівня обізнаності представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні про доступність взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи.

Результатом такої цифровізації взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні повинно стати:

1. Забезпечення взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою владами України

у законотворчому процесі, прозорості такої взаємодії та її відповідності європейським принципам.

2. Збільшення кількості фахівців зі сторони суб'єктів законодавчої ініціативи у законотворчому процесі за рахунок зацікавлених представників органів державної влади та суддівського врядування в Україні, що взаємодіють онлайн.

3. Забезпечення доступності впливу суспільства на законотворчий процес в онлайн-режимі.

4. Розширення партнерства між законодавчою, виконавчою та судовою владами України у законотворчому процесі, які мають на меті впровадження стабільних змін і підходів до законодавства України.

5. Удосконалення законотворчого процесу для забезпечення ефективного виконання законів і формування державної політики.

6. Посилення ролі і спроможності органів державної влади та суддівського врядування в Україні, які забезпечують якість виконання законів.

7. Оптимізація організаційної структури і процесу взаємодії суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади й суддівського врядування в Україні та позбавлення їх невластивих функцій (проекти законів для отримання зауважень та пропозицій часто розписуються на виконання незацікавленим суб'єктам, відтак, і результат не той, який очікується. Тому лише зацікавлені суб'єкти мають залучатися до взаємодії).

8. Формування кадрових резервів.

9. Підвищення рівня довіри суспільства (працівників органів державної влади та суддівського врядування в Україні) до законодавців та законодавства загалом.

Висновки і пропозиції. У подальшому пропонується створити онлайн-платформу для взаємодії органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні із суб'єктами законодавчої ініціативи, забезпечити механізм електронної участі зацікавлених представників органів виконавчої влади та суддівського врядування в Україні, у законотворчому процесі та побудувати систему зворотного зв'язку з фаховим співтовариством.

Перспективи щодо подальших досліджень полягають в розробці нової моделі взаємодії

суб'єктів законодавчої ініціативи з органами державної влади та суддівського врядування в Україні, розроблення процедури залучення їх зацікавлених представників, наукового співтовариства та експертних структур до законотворчого процесу, організації систем комунікації онлайн.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 06.07.2005 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
3. Копиленко О. Л. Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення, Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 0(1), 2010. Pp. 5–14. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1272>
4. Павлишин О. В. Оптимізація правозастосовчої діяльності: теоретико-правові та логіко-філософські засади: навч. посібник / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ : Київ. нац. універ. внутр. справ, 2008. 123 с.
5. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
6. Сидоренко А. Ю. Відомча нормотворчість в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 225 с.
7. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2016. 237 с.
8. Формування і розвиток правотворчості в умовах трансформації суспільства : монографія / за ред. В. П. Плавича. Одеса : Фенікс, 2018. 348 с.
9. Шевчук О. А. Нормотворча функція центральних органів виконавчої влади: доктринальний аспект. *Держава і право. Серія : Юридичні науки*. 2018. Вип. 80. С. 63–69.
10. Шевчук О. А. Особливості нормотворчості органів виконавчої влади в країнах – членах ЄС. *Майбутнє науки в об'єктах права : матеріали IX міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених* (Київ, 5 грудня 2018 р.). Київ : 2018. С. 150–153.

Plaksa V. I. Perspectives for Involving Representatives of State Authorities and Judicial Administration in Ukraine into Legislative Process during Their Interaction with the Subjects of Legislative Initiative

The author of the article has embodied own vision regarding the issues of interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine. It has been offered to change the annual planning of legislative work of the Verkhovna Rada of Ukraine for the next calendar year to medium-term planning, for example, a plan for 5 years. The issue of lobbying draft laws by state authorities and judicial administration in Ukraine has been studied in

order to improve organizational and legal provision for their activities. The author has highlighted the openness of law-making process as a factor of democratic society and, at the same time, a factor of improving the quality of the results of law-making process. The development of e-democracy tools has been admitted as the most priority innovative direction of organizational and legal provision of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine. The development of digitalization of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine has been characterized by specifying certain points of such digitalization. The author has indicated the standards for the results of the digitalization of the interaction of the subjects of legislative initiative with state authorities and judicial administration in Ukraine, in particular, ensuring the interaction between the legislative, executive and judicial powers of Ukraine in the law-making process, the transparency of such interaction and its compliance with European principles; increasing the number of experts from the subjects of legislative initiative in the law-making process for account of interested representatives of state authorities and judicial administration in Ukraine who interact online; ensuring the availability of public impact on the law-making process in the online mode, etc.

Key words: *state authorities, judicial administration, interaction, legislative initiative.*

УДК 35:342.34:323:004(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.10>

І. Р. Попадинець

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Встановлено, що комп'ютерні технології продовжують розвиватися, що дає можливість більш глибокого вивчення, аналізу і систематизації соціальних фактів, виявлення зв'язків, залежностей між соціальними явищами і процесами, формування на основі зібраної інформації нових знань та розробки заходів щодо управління у публічній сфері, його прогресивним розвитком.

Цифровізація кидає виклик суспільним наукам тематично, теоретично та методично. Головним завданням є відкриття нових цифрових технологій та інфраструктур як тематичного поля та об'єктів дослідження шляхом дослідження того, як вони розробляються та вводяться в дію у взаємодії соціальних і технологічних факторів. Дослідження та відстеження кодування соціальних цінностей на всіх етапах розвитку сучасних комп'ютерних систем – створення великих і малих архівів даних, розробка алгоритмічних збірок і проектування інтерфейсів людина-комп'ютер – є одним із головних завдань для соціальних досліджень. У той же час необхідні додаткові дослідження того, як цифрові інфраструктури впроваджуються та застосовуються в соціальних контекстах, переговори, що відбуваються, сприйняття чи опір, з яким вони стикаються, і як користувачі трансформують технології різними способами та використовують їх для інших засобів, ніж призначений.

Досліджено, що цифровізація вимагає переосмислення усталених теорій у соціології та соціальних науках у цілому (наприклад, теорій у соціології медіа про механізми фільтрів і воротарів, теорій у культурній соціології щодо встановлення культурних переваг, теорій демократії щодо конституювання публічної сфери, інтеракціоністських перспектив взаємодії накази та будівництво суспільства знизу). Крім того, цифровізація вимагає та робить можливою розробку нових як якісних, так і кількісних методів та аналітичних інструментів.

Запропоновано експрес метод оцінювання достовірності соціологічного дослідження в публічній сфері систематизований за блоками (блок кваліфікації соціологів, блок релевантності опитування, блок ідентифікації респондентів та блок ефективності). Провівши експрес-оцінювання достовірності соціологічного дослідження в публічній сфері можна отримати інформацію чи доцільно використовувати запропоновані дані.

Ключові слова: діджиталізація, соціологічні дослідження, публічна сфера, цифровізація, експрес-оцінка.

Постановка проблеми. Сьогодні цифрова трансформація допомагає шукати інформацію в Інтернеті оцифровувати дані, зручно їх зберігати та транслювати; однак цифрова трансформація змінює не тільки якість технологій, а й соціальну реальність, структуру суспільства, способи соціальних взаємодій, соціальний актор, методи дослідження. Чотири проривні технології – хмарні обчислення, великі дані, штучний інтелект, та Інтернет речей – визначають напрямки цих змін. Питання це те, як соціологія може використовувати ці технології для власних цілей. Нові технології відкривають більші можливості для створення кореляцій, виявлення прихованих

закономірностей і прогнозування було можливо досі. Таким чином, потрібно науково обґрунтовані узгоджені шаблони індивідуальні фактори, щоб не бачити причинно-наслідкових зв'язків у випадкових збігах.

Метою статті є визначення основних особливостей діджиталізації процесу соціологічних досліджень в публічній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому середовищі теоретичні та прикладні засади й аспекти предмету дослідження досить часто привертати увагу вітчизняних та закордонних учених різних наукових сфер, зокрема Сібла розглядає чотири проривні

технології: хмарні обчислення, великі дані, штучний інтелект та Інтернет речей, що ведуть до нового соціального порядку з радикально іншими соціальними відносинами. Експоненціальні зміни, за словами професорів Массачусетського технологічного інституту Еріка Брінгольфсона та Ендрю Макфі [3] пов'язані з тим, що комп'ютери тепер здатні навчатися; і їх здатність матиме драматичні наслідки для світу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В даний час сфера публічного управління повинні винайти новий спосіб взаємодії зі світом та громадянами, що змінюється. Сфера публічного управління, при використанні хмарних технологій в своїй роботі, може налагодити кращий взаємозв'язок зі своїми споживачами і може швидше прослідкувати за їхніми потребами, за допомогою соціологічних досліджень, і якісніше задовольнити їх. Тому, проблематика діджиталізації процесу соціальних досліджень в публічній сфері ще не отримала належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

Виклад основного матеріалу. Досі соціологи розуміли цифровізацію та Інтернет як засіб цифровізації дані про соціальні факти, що полегшило та прискорило обробку, зберігання, використання та передачу соціальної інформації. Справді, це були лише перші кроки до справжніх якісних змін для методів обробки соціальної інформації, зокрема і у публічній сфері. Тепер хмарні обчислення надають доступ до спільних апаратних і програмних ресурсів: комп'ютерні мережі, сервери, сховища даних, програми та інші служби, до яких можна швидко отримати доступ та з мінімальними зусиллями підготувати та презентувати дані [1].

Хмарні провайдери можуть краще і дешевше працювати з величезною кількістю серверів і пристроїв зберігання даних у глобальних мережах безпечних і надійних центрів обробки даних. Публічна хмара дозволяє дослідникам використовувати краудсорсинг [4], при цьому великі дані і штучні інтелект обіцяє якісно нові можливості.

Перша і очевидна перевага використання відповідних хмарних технологій у процесі соціологічних досліджень в публічній сфері є можливість опрацьовувати велику кількість даних, отриманих від респондентів, та пошуку кореляційних зв'язків [2]. Щоб знайти кореляції, необхідно розробити узгоджені закономірності змінних, тобто створити шаблони для узагальнення отриманої інформації та формування висновків [5; 6]. Сьогодні програмне

забезпечення може не тільки виявляти емпіричні закономірності в даних, але й прогнозувати їх динаміку. Тобто, при проведенні соціологічного дослідження в публічній сфері важливо спрогнозувати поведінку респондента для покращення надання державних послуг. Коли ми визначити кореляції параметрів, ми можемо вплинути на один із параметрів спостерігайте за змінами в іншому або намагайтеся порушити кореляцію. Комп'ютерні технології продовжують розвиватися, що дає можливість більш глибокого вивчення, аналізу і систематизації соціальних фактів, виявлення зв'язків, залежностей між соціальними явищами і процесами, формування на основі зібраної інформації нових знань та розробки заходів щодо управління у публічній сфері, його прогресивним розвитком.

Також, важливим етапом соціологічного дослідження в публічній сфері є збір інформації, який також легше проводити за допомогою комп'ютерних технологій. Деякі соціологи проводять дослідження, використовуючи дані, які вже зібрані інші соціологи. Використання загальнодоступної інформації відоме як вторинний аналіз і найчастіше зустрічається в ситуаціях, коли збір нових даних є недоцільним або непотрібним. Соціологи можуть отримувати статистичні дані для аналізу від компаній, наукових установ та урядових установ, щоб продовжити власні дослідження чи встановити взаємозв'язок з минулим періодом. Або вони можуть використовувати історичну чи бібліотечну інформацію для створення своїх гіпотез.

Джерелами соціологічних досліджень можуть бути соціологічні журнали та книги, опитування національних журналів, телебачення та «табловіди» – значно відрізняються за якістю пропонованої інформації. Тому під час вивчення соціології важлива правильна оцінка дослідження. Доступно багато точної інформації, але також багато неточної інформації. Погано проведені або погано сплановані дослідження мають тенденцію підживлювати хибні уявлення суспільства про соціальні теми.

Найточнішими джерелами наукової інформації про соціологію є фахові журнали та періодичні видання. Не тільки професійні дослідники та клініцисти вносять більшість матеріалів до цих журналів, але й їхні колеги також переглядають їхні матеріали. Таким чином, якість опублікованих досліджень, як правило, досить висока. Серед багатьох провідних соціологічних журналів є *Applied Behavioral Science Review*, *Clinical*

Таблиця 1

Експрес метод оцінювання достовірності соціологічного дослідження в публічній сфері

Ключові питання	так	ні
<i>Блок кваліфікації соціологів</i>		
Чи мають соціологи кваліфікацію для проведення соціологічних досліджень?		
Які в них облікові дані?		
Чи пов'язані соціологи з науковою установою, лабораторією чи клінікою?		
<i>Блок релевантності опитування</i>		
Який метод дослідження використали соціологи?		
Які переваги та недоліки цього методу?		
Чи визнають соціологи обмеження, пов'язані з їх конкретним методом(ами)?		
Чи використані опитувальники або тести надійні та дійсні?		
<i>Блок ідентифікації респондентів</i>		
Чи є вибірка гендерно упередженою, чи складається з більшої кількості чоловіків, ніж жінок, чи навпаки?		
Вибірка виключно міська чи сільська?		
Чи упереджена вибірка іншим чином?		
Чи включає в себе меншини?		
Чи роблять соціологи узагальнення щодо більшої кількості населення?		
Якщо так, то наскільки репрезентативною для більшої сукупності є їх вибірка?		
<i>Блок ефективності</i>		
Якщо дослідження є експериментом, чи є у дослідників контрольна група, яка не піддається експериментальним умовам, для порівняння з експериментальною групою?		
Чи використовують соціологи найбільш відповідні статистичні тести для аналізу даних, чи вони просто коментують те, що здається закономірностями?		
Чи висновки, зроблені на основі даних, представлені таким чином, щоб визнати інші можливості?		
Чи інші опубліковані дослідження підтверджують або суперечать методам або висновкам соціологів?		
Сума балів		

Sociology Review, Family Life Educator, Family Relations, Feminist Studies, Gender and Society, The Gerontologist, Humanity and Society, Journal of Aging Studies, Journal of Family Violence, Journal of Gerontology, журнал шлюбу та сім'ї, огляд шлюбу та сім'ї, практикуючий соціолог, якісна соціологія, статеві ролі, сексуальне насильство, соціальна політика, практика соціолога та міське життя.

Популярні журнали та телебачення загалом не надають точної чи наукової інформації про соціологію; скоріше дослідження, про які спочатку повідомлялося в цих ЗМІ, зазвичай є сенсаційними та/або погано розробленими.

Пропонуємо експрес метод оцінювання достовірності соціологічного дослідження в публічній сфері систематизований за блоками (табл. 1).

Провівши експрес-оцінювання достовірності соціологічного дослідження в публічній сфері можна отримати інформацію чи доцільно використовувати дані чи ні. Якщо при проведенні експрес-оцінювання переважає сумарна кількість балів у стовпці «так», то можна стверджувати про достовірність інформації і можливість формування власних висновків в публічній сфері чи продовжувати досліджування. Якщо переважають відповіді у стовпці «ні», то краще не

використовувати подану інформацію, або звернути увагу на блоки експрес-оцінювання і зрозуміти, які з них є важливими для отримання інформації.

Висновки і пропозиції. Останнє десятиліття характеризується новою хвилею цифровізації, яка характеризується такими явищами, як великі дані, програмне навчання, розумні алгоритми, штучний інтелект і передові мережеві рішення. «Напівавтономним» цифровим інфраструктурам делегується дедалі більше завдань, відповідальності та автономії в суспільстві, водночас вони стають менш непрозорими та прозорими для громадськості. Це впливає на соціальне життя в багатьох сферах, зокрема в публічній сфері: стосунки з державними установами як громадяни, так і дослідження державними установами потреб громадян. В подальшому плануємо дослідити зв'язок між діджиталізацією та процесами соціальних змін в публічній сфері.

Список використаної літератури:

1. eGovernmentBenchmark//EuropeanCommission, Directorate-General of Communications Networks, Content and Technology. May 2014. URL: <http://ec.europa.eu/digitalagenda/en/news/>

- eu-egovernment-report-2014-shows-usability-onlinepublicservices-improving-not-fast (дата звернення: 06.07.2022)
2. Духовна О. Україна «в цифрі»: напрямки реформування. URL: <https://yurgazeta.com/publications/practi> Оpubліковано в № 45-46 (699-700)сє/informaciyne-pravotelekomunikaciyi/ukrayina-v-cifri-napryamki-reformuvannya.html (дата звернення: 06.07.2022)
 3. Кузьменко В. Діджиталізація публічних послуг: досвід України // Public Administration and National Security. URL: <https://www.internauka.com/uploads/public/15803245814464.pdf> (дата звернення: 06.07.2022)
 4. Попадинець І. Р. Формування механізму управління мотивацією праці менеджерів на нафтогазових підприємствах : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Івано-Франківськ, 2016. 21 с.
 5. Попадинець І. Р. Впровадження системи управління якістю в органах державної влади. *Публічне адміністрування та національна безпека* : електронне наукове видання. 2022. № 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-4-8102>
 6. Попадинець І. Р., Устенко А. О. Дослідження мотивації управлінської праці на нафтогазових підприємствах. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2014. № 4. Т. 2(216). С. 159–161.

Popadinets I. R. Digitization of the process of sociological research in the public sphere

It has been established that computer technologies continue to develop, which makes it possible to study, analyze and systematize social facts more deeply, to identify connections and dependencies between social phenomena and processes, to form new knowledge based on the collected information, and to develop management measures in the public sphere , its progressive development.

Digitization challenges social sciences thematically, theoretically and methodically. The main task is to discover new digital technologies and infrastructures as a thematic field and objects of research by investigating how they are developed and implemented in the interaction of social and technological factors. The study and tracking of the coding of social values at all stages of the development of modern computer systems – the creation of large and small data archives, the development of algorithmic assemblies and the design of human-computer interfaces – is one of the main tasks for social research. At the same time, more research is needed on how digital infrastructures are implemented and used in social contexts, the negotiations that take place, the acceptance or resistance they face, and how users transform technologies in different ways and use them for other means than intended.

It has been studied that digitalization requires a rethinking of established theories in sociology and social sciences in general (for example, theories in the sociology of media about the mechanisms of filters and gatekeepers, theories in cultural sociology about the establishment of cultural preferences, theories of democracy about the constitution of the public sphere, interactionist perspectives on the interaction of orders and construction society from below). In addition, digitalization requires and enables the development of new qualitative and quantitative methods and analytical tools.

An express method of assessing the credibility of sociological research in the public sphere is proposed, systematized by blocks (block of sociologists' qualifications, block of survey relevance, block of respondent identification, and block of efficiency). By conducting an express assessment of the reliability of sociological research in the public sphere, it is possible to obtain information on whether it is appropriate to use the proposed data.

Key words: digitalization, sociological research, public sphere, digitalization, express assessment.

С. О. Рибкіна

доктор філософії галузі знань Публічне управління та адміністрування,
доцент кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються інноваційні механізми державного регулювання сфери професійної освіти публічних управлінців, до яких відносяться практично всі засоби впливу на досліджувану сферу з боку органів публічного управління. Найбільше значення як об'єкт управління має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання публічних управлінців, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку. Акцентування значущості освітньої складової як об'єкта державного регулювання має сприйматися у контексті професійної специфіки управлінської освіти. У зв'язку з цим слід брати до уваги, що професійна підготовка фахівців здійснюється на інтегративній основі, що поєднує базові принципи публічного управління та освітньо-наукові принципи навчання. підготовки фахівців різної спрямованості в умовах різноманіття змісту, форм, методів навчання та способів його організації необхідні оптимізація та індивідуалізація навчального процесу з урахування особистісної мотивації, проте без втрати цілісності управлінської професійної освіти. Реалізувати такий інтегрований підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів державної влади та місцевого самоврядування можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Практичним механізмом є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку системи професійної освіти публічних управлінців. Разом з тим має бути і обґрунтоване формування нової моделі підготовки публічних управлінців в Україні. Цілком очевидно, що вплив усіх вказаних чинників на процес трансформації змісту професійної управлінської освіти має бути цілісним та інтегрованим, що можливо лише в умовах координації діяльності усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти.

Ключові слова: публічне управління, кадри, професійна освіта, регулювання, інституціоналізація.

Постановка проблеми. Доцільно розглядати державне регулювання професійної управлінської освіти в якості механізму забезпечення професіоналізму кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування, і на цій основі – якість публічного управління в Україні загалом. Цей статус регулюючої щодо професійної освіти державної діяльності визначається і в нормативних документах, де «професійне навчання як невід'ємний елемент базової моделі професіоналізації державної служби визнано на державному рівні обов'язковою складовою професійної діяльності державних службовців» [8, с. 128].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Механізми державного регулювання про-

цесу підготовки кадрів для сфери публічного управління досліджуються у роботах таких вітчизняних фахівців як О. Ігнатова, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіда, А. Міхненко, С. Селіванов, К. Сидорова, І. Шпекторенко та інші. При цьому сфера професійної публічно-управлінської освіти визначається як відносно самостійний чи навіть інституційний об'єкт державного регулювання, і відповідно досліджуються особливості управління ним через специфічні механізми та інструментарій управлінського впливу. Однак при цьому на периферії наукових досліджень залишається проблематика інноваційних механізмів такого регулювання як інструмент його оптимізації.

Мета дослідження. Визначення особливостей інноваційних механізмів регулювання системи професійної освіти публічних управлінців в Україні.

Виклад основного матеріалу. У тій чи іншій мірі до механізмів державного регулювання сферою професійної освіти публічних управлінців слід віднести практично всі засоби впливу [4, с. 127]. А відтак механізмами реалізації моделі державного регулювання системи професійної освіти публічних управлінців слід вважати:

- формування адекватної нормативно-правової основи для упровадження меритократичних засад у систему професійної освіти публічних управлінців.

- перегляд принципів формування державного замовлення на підготовку та перепідготовку працівників органів державної влади та місцевого самоврядування на основі засад розвитку людського капіталу та задоволення практичних потреб системи управління;

- модернізація системи професійної освіти публічних управлінців у межах реформування вітчизняної вищої освіти, зокрема, що стосується якості освіти; матеріальної кадрової, навчально-методичної бази вищих навчальних закладів; механізмів управління процесом підготовки тощо;

- системне упровадження клієнталістської моделі розвитку професійної освіти публічних управлінців, насамперед у контексті відповідності змісту та напрямів їх підготовки актуальним та перспективними потребам органів державної влади та місцевого самоврядування;

- трансформація змісту та форм професійної освіти публічних управлінців на основі змін у системі ціле покладання, пов'язаних з переорієнтацією на потреби споживачів освітніх послуг та інтеграцією до європейського політико-адміністративного та освітнього простору;

- удосконалення механізмів формування мережі вищих навчальних закладів, які забезпечують професійну підготовку публічних управлінців у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» в умовах відсутності координуючих функцій НАДУ;

- упровадження в якості основного регулюючого принципу діяльності системи професійної управлінської освіти ринкової конкуренції та конкурсного відбору для надання освітніх послуг у сфері підготовки публічних управлінців;

- розробка та імплементація єдиної для всіх вищих навчальних закладів системи підготовки

магістрів у галузі «Публічне управління та адміністрування» як основи державного регулювання змісту та спрямованості професійної управлінської освіти.

Безумовно, всі названі та інші механізми діють у тісній єдності та взаємозалежності, тому і їх розгляд має здійснюватися у межах єдиної системи інструментів удосконалення державного регулювання сфери професійної управлінської освіти з врахуванням їх значущості, наявності проблем та можливості застосування інноваційного інструментарію для їх вирішення. На нашу думку, з-поміж перерахованих вище найбільше значення для системи професійної освіти публічних управлінців має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання публічних управлінців, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку.

Слід погодитися з О. Ігнатовою, що «це перш за все завдання формування змісту професійного навчання й організація навчального процесу відповідно до потреб економічного та соціального розвитку держави» для публічних управлінців [2]. На сьогодні зміни у змісті професійної управлінської освіти визначаються пріоритетністю освітньо-професійних програм, які стосуються оволодіння управлінськими технологіями публічного управління, зорієнтованими на трансформацію знань та інноваційних ідей у нові управлінські послуги.

Таке розуміння пріоритетності механізмів державного регулювання сфери професійної управлінської освіти визначається тим, що у процесі формування кадрового потенціалу системи публічного управління в якості домінуючого визначається освітньо-науковий підхід. Це означає, що саме останній, зокрема, задає модельні характеристики підготовки публічних управлінців, які передбачають, основні цілі професійної освіти. Як відзначають дослідники, «фахівці, які уособлюють собою сучасну модель управлінських кадрів, мають володіти інноваційними методами та інструментами публічно-управлінської діяльності, іноземними мовами; спроможні ефективно працювати в умовах швидких змін зовнішнього і внутрішнього середовища, політичного пресингу та тотального контролю за діяльністю владних структур з боку ЗМІ, здатні впливати на прийняття державних рішень, реалізовувати організаторські, експертно-

аналітичні функції та здійснювати прогнозування» [3, с. 13].

Однак акцентування значущості саме освітньої складової як об'єкта державного регулювання має сприйматися у контексті професійної специфіки управлінської освіти. У зв'язку з цим слід брати до уваги, що професійна підготовка фахівців здійснюється на інтегративній основі, що поєднує базові принципи публічного управління та освітньо-наукові принципи навчання. Відповідно це вказує на необхідність застосування специфічних засад професійного навчання публічних управлінців, які значною мірою відрізняються від принципів організації системи вищої освіти загалом.

На сьогодні за міжнародними стандартами професійна управлінська освіта цілеспрямовано зорієнтована на забезпечення аналітичної підготовки майбутніх фахівців, формування їх здатностей до здійснення інновацій на робочому місці за всіма напрямками діяльності, серед яких особливо виділяють аналітичний, нормативно-проектний, організаційно-розпорядчий, консультативно-дорадчий та контрольний аспекти. У зв'язку з такою спрямованістю сам освітній процес неминує набуває ознак міждисциплінарності та орієнтації на розвиток соціокультурних цінностей і соціального інтелекту з домінуванням багатofункціональності над вузькою спеціалізацією; культурно-ціннісної зорієнтованості; інтегрування теорії та практики; якісної цілісності на основі спеціалізуючої диференціації та упровадження індивідуальних траєкторій навчання [5, с. 16]. З практики організації ефективної професійної управлінської освіти можна зробити висновок про особливу значущість саме останнього аспекту у зв'язку з тим, що для підготовки фахівців різної спрямованості в умовах різноманіття змісту, форм, методів навчання та способів його організації необхідні оптимізація та індивідуалізація навчального процесу з урахування особистісної мотивації, проте без втрати цілісності управлінської професійної освіти.

Реалізувати такий підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів державної влади та місцевого самоврядування можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Слід погодитися з вітчизняними авторами монографії «Моделі ефективності державного управління» (2010), які вважають, що основою успішного розвитку системи професійної освіти

для сфери публічного управління «як цілісної системи є її державне регулювання на основі розуміння стратегії цілепокладання у контексті потреб українського суспільства та форм інституційного розвитку» [1, с. 3]. Обґрунтований вище системно-модельний підхід до державного регулювання досліджуваної сфери включає у себе і засади інституціоналізму.

Практичним механізмом його застосування є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку системи професійної освіти публічних управлінців [8, с. 129]. На нашу думку, має бути розроблена Концепція професійної освіти для публічного управління, і на її основі – нова стратегія у цій сфері як продовження завдань Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки. Основними освітніми складовими даних документів, виходячи з моделі державного регулювання сфери професійної управлінської освіти, мають стати:

- упровадження усталених у світовій практиці інноваційних форм і методів навчання, орієнтованих на специфіку публічно-управлінської діяльності;

- переорієнтація освітнього процесу на пріоритетність отримання спеціальних професійних компетенцій, необхідних для діяльності в умовах реформування вітчизняної системи публічного управління;

- конституювання для всіх суб'єктів професійної управлінської освіти єдиної системи оцінювання професійних компетенцій за результатами навчання, в основу якої будуть покладені вимоги до фахівців конкретних професій; а також узгодження такої системи оцінювання з системою оцінювання під час добору кадрів в органи державної влади та місцевого самоврядування;

- перебудова змісту освітньо-професійних програм з використанням настанов особистісного, функціонального, когнітивного, компетентнісного підходів;

- організація професійної управлінської освіти як результату інтеграції навчального процесу у галузі «Публічне управління та адміністрування» з відповідними науковими дослідженнями у царині публічного управління;

- конституювання у якості основних форм навчальної діяльності інтерактивні освітні технології;

– упровадження у практику освітнього процесу у якості обов'язкової складової залучення у межах авторських курсів авторитетних фахівців, як практиків, так і учених та експертів;

– нормативне закріплення структурованої практичної складової професійної управлінської освіти з обов'язковою інституціоналізацією зв'язків вишів та органів державної влади та місцевого самоврядування;

– упровадження сучасних технологій мотивації та оцінювання навчального процесу на всіх рівнях (результуючий, поточний навчальний, викладачів, студентів, вишу) з використанням інноваційних моделей освіти.

Разом з тим у цих документах має бути і обґрунтоване формування нової моделі підготовки публічних управлінців в Україні. Адже ліквідація системи Національної академії державного управління при Президентові України з її регіональними інститутами означає, що у нашій країні замість системи кадрової підготовки зі спеціалізованими державними освітніми закладами (як в Німеччині та Франції) формується система підготовки публічних управлінців на базі університетів та інших неспеціалізованих закладів освіти (як в США). На сьогодні цей фундаментальний процес відбувається стихійно, що у майбутньому може викликати серйозні системні проблеми у сфері професійної управлінської освіти [6].

Щоб попередити цей негативний ефект, необхідно чітко визначити зміст професійної освіти публічних управлінців на основі оновлених та постійно модернізованих державних і галузевих стандартів (професійна складова), а також освітніх стандартів вищих навчальних закладів, що здійснюють професійну підготовку публічних управлінців. Вказаний зміст через стандарти має бути чітко корельований з оновленими на основі вітчизняної та світової практики компетенціями органів державної влади та місцевого самоврядування, узгоджений з наявними та потенційними професійно-кваліфікаційними характеристиками посад у вказаних органах, пов'язаний з задоволенням їх потреб та вимог (науково обґрунтованих та артикульованих у відповідних документах). Кінцевим результатом змін мають стати оновлені освітньо-професійні програми закладів, що здійснюють підготовку та перепідготовку у сфері публічного управління.

Цілком очевидно, що вплив усіх вказаних чинників на процес трансформації змісту професійної управлінської освіти має бути цілісним

та інтегрованим, що можливо лише в умовах координації діяльності усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти. Проте використання цього механізму оновлення даної системи ускладнюється різним організаційно-правовим статусом цих суб'єктів, частина яких належить МОН України, частина – тим чи іншим центральним органам виконавчої влади, частина – органам місцевої влади. У результаті процес прийняття управлінських рішень, стратегія розвитку, повноваження та функції вказаних суб'єктів характеризуються відсутністю скоординованості та різновекторністю, що не сприяє ефективному розвитку і обмежує потенціал ефективної модернізації системи професійної управлінської освіти. На нашу думку, необхідні координуюче-методичні центри на центральному та регіональному рівнях на основі співпраці вишів та органів державної влади і місцевого самоврядування. Змістовно-інтегруючим чинником має стати також розробка та запровадження систем управління якістю серед усіх суб'єктів системи професійної управлінської освіти.

Вирішення означеної вище проблеми міжсуб'єктної інтеграції у системі професійної управлінської освіти бачиться на шляху впровадження інституційної координації діяльності усіма суб'єктами, насамперед органів державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації фахівців у царині публічного управління. Основними напрямками здійснення цього процесу слід вважати:

– створення механізму постійного стажування фахівців вищих навчальних закладів в органах державної влади і місцевого самоврядування та участі фахівців вказаних органів у викладанні спеціалізованих професійних дисциплін у даних закладах;

– залучення практичних управлінців з органів державної влади та місцевого самоврядування для підготовки підручників та посібників;

– постійний процес аналізу та дослідження практичної проблематики з публічного управління й діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку фахівців вищих навчальних закладів;

– організація системної спеціальної підготовки у царині практичної управлінської діяльності для фахівців вищих навчальних закладів.

Ефективній взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з вищими навчаль-

ними закладами має сприяти удосконалення організаційної структури системи професійної освіти публічних управлінців. Увага має бути зосереджена насамперед на наступних напрямках:

- унормування чіткого розподілу функцій та повноважень між усіма суб'єктами досліджуваної системи та координації міжсуб'єктної взаємодії у вирішальних напрямках організації професійної освіти публічних управлінців, насамперед вивчення та моніторингу потреб споживачів освітніх послуг за даним напрямом; визначення цілей, форм, пріоритетів освітнього процесу; розробки та упровадження стандартизованих моделей оцінки його результатів;

- визначення та закріплення у вигляді унормованих стандартів напрямів, обсягів та змісту підготовки і перепідготовки фахівців у сфері публічного управління на основі чіткої кореляції з наявними та прогнозованими потребами на національному, регіональному та місцевому рівнях;

- упровадження сучасної системи моніторингу ефективності у цілому професійної освіти публічних управлінців та її окремих складових у контексті її впливу на розвиток професіоналізму працівників органів державної влади та місцевого самоврядування.

Безумовно, вказані напрями організаційних та процесуально-діяльнісних змін у якості своєї основи мають інноваційний процес цілепокладання, який слід також віднести до найважливіших механізмів реалізації сучасної моделі державного регулювання системи професійної управлінської освіти. Цілі інноваційних змін визначаються загальною метою розвитку даної системи, яка полягає у кадровому забезпеченні процесу модернізації вітчизняної системи публічного управління. На нашу думку до таких цілей слід віднести:

- упровадження адаптаційних механізмів професійно-кваліфікаційних навичок публічних управлінців до змін у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування через випереджувальний розвиток професійної управлінської освіти;

- підвищення ефективності освітнього процесу з підготовки публічних управлінців у контексті завдань практичного впливу на функціональність системи публічного управління;

- забезпечення через професійну освіту розвитку горизонтальної мобільності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування на основі розширення професійно-кваліфікаційних навичок;

- установлення кореляції між професійною управлінською освітою та перспективами кар'єрного зростання публічних управлінців;

- упровадження через формування професійних компетенцій та цінностей публічних управлінців ефективної клієнталістської системи публічного управління;

- формування в освітньому процесі цінностей та стимулів щодо ефективної соціоцентричної діяльності публічних управлінців.

Доцільно також говорити про ті цілі модернізації розвитку систем професійної управлінської освіти, які пов'язані із загальними тенденціями освітнього розвитку у нашій країні [7, с. 19]. Тут, на нашу думку, слід відмітити наступне:

1. Система професійної управлінської освіти має бути спрямована на розкриття здатностей та творчого потенціалу майбутніх публічних управлінців у контексті багатогранності напрямів особистісного розвитку та великого різноманіття особистісних інтересів.

2. Механізм управління освітнім процесом має забезпечити формування у майбутніх публічних управлінців соціоцентричних цінностей, свідомого бачення себе у даній професії, мотивації до саморозвитку та ефективної комунікації з іншими.

3. Умови та технологія освітнього процесу мають ґрунтуватися на необхідності формування не лише професійних компетенцій, а й ділових якостей, необхідних для виконання майбутніми публічними управлінцями своїх практичних функцій в органах державної влади та місцевого самоврядування (варіативності мислення, ініціативності, розпорядливості, прагнення до успіху, цілеспрямованості, готовності до обґрунтованого ризику, ділового прагматизму тощо).

4. Сам освітній процес має носити випереджувальний характер і бути націленим на формування у майбутніх професійних управлінців навичок до самостійності роботи та самовдосконалення, вміння та мотивації до інновацій та експериментування, здатності до проєктивного управління та стратегічного планування, оскільки тільки таким чином можна забезпечити успішність їхньої діяльності в умовах невизначеності, стрімких змін та складності об'єкта управління.

5. Форми та методи професійної освіти, як і її зміст, мають, з одного боку, повністю бути підпорядковані цілям модернізації сфери публічного управління, а з іншого – зорієнтовані на індивідуальні особливості здобувачів освіти та конкретні потреби органів державної влади та місцевого самоврядування.

Кінцевим об'єктом модернізаційних змін у сфері професійної освіти публічних управлінців слід вважати оновлення освітніх стандартів, на яких і ґрунтується увесь процес підготовки та перепідготовки фахівців. У зв'язку з цим потрібно зупинитися на основній складовій професійної підготовки публічних управлінців, яка на сьогоднішній день представлена магістратурою. Можна вважати, що саме освітньо-професійні програми, за якими здійснюється підготовка магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та освітньо-кваліфікаційні характеристики результатів цього навчального процесу визначають переорієнтацію усієї системи професійної управлінської освіти на практичні потреби українського суспільства та його управлінської підсистеми. Проблемна ситуація має бути вирішена за рахунок оновлення (а за певними напрямками – і просто визначення) відповідних Державних стандартів вищої освіти.

Висновки та пропозиції. Таким чином, найбільше значення для регулювання системи професійної освіти публічних управлінців має та складова, яка відноситься до змін у змісті навчання, які визначаються його цільовою спрямованістю на задоволення практичних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх функції та напрями розвитку. Реалізувати цей підхід щодо узгодження змісту професійної управлінської освіти з потребами органів публічного управління можна тільки у випадку інституційного регулювання з боку держави. Практичним механізмом його застосування є виокремлення сфери професійної освіти публічних управлінців як інституційного об'єкта державного регулювання. Найбільш оптимально здійснити таке виокремлення можна через спеціалізовану концептуалізацію та унормування засад функціонування та розвитку сис-

теми професійної освіти публічних управлінців. Відповідно є потреба розробки Концепції професійної освіти для публічного управління, і на її основі – нової стратегії у цій сфері

Список використаної літератури:

1. Загорський В. С., Лесечко М. Д., Артим І. І., Рудніцька Р. М. Моделі ефективності державного управління : монографія. Л. : ЛПІДУ НАДУ, 2010. 100 с.
2. Ігнатова О. Особливості підготовки кадрів для органів державного управління в сучасних умовах. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2014_2_20 (дата звернення: 17.02.2021).
3. Ковбасюк Ю. В. Підготовка управлінських кадрів як складова державної кадрової політики. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 11–16.
4. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2018. 255 с.
5. Куций А. М., Романенко М. І., Братаніч Б. В. Міждисциплінарне розуміння предметності соціального інтелекту. *Гілея: науковий вісник*. Київ, 2019. Вип. 141(2). С. 14–17.
6. Міхненко А., Гончарук Н., Прокопенко Л. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. URL: http://kpdsnadu.rU/_Id/0/21_Shlah_udoskonD.pdf (дата звернення: 10.07.2021).
7. Селіванов С., Обушна Н., Хаджираєва С. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Каравела, 2019. 291 с.
8. Сидорова К. Г. Особливості співвідношення категорій «професіоналізм», «професіоналізація» та «компетентність» у контексті реалізації процесу професійного навчання державних службовців в Україні. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 128–130.

Rybkina S. O. Innovative mechanisms for regulating the system of professional education of public managers in Ukraine

The article analyzes the innovative mechanisms of state regulation of professional education of public managers, which include almost all means of influencing the study area by public administration. The most important as an object of management is the component that relates to changes in the content of training of public managers, which are determined by its focus on meeting the practical needs of public authorities and local governments, taking into account their functions and directions of development. Emphasizing the importance of the educational component as an object of state regulation should be perceived in the context of the professional specifics of management education. In this regard, it should be borne in mind that professional training is carried out on an integrative basis, combining the basic principles of public administration and educational and scientific principles of education. training of specialists in various fields in a variety of content, forms, methods of teaching and methods of its organization requires optimization and individualization of the educational process taking into account personal motivation, but without losing the integrity

of management professional education. Such an integrated approach to harmonizing the content of professional management education with the needs of public authorities and local self-government is possible only in the case of institutional regulation by the state. A practical mechanism is to single out the sphere of professional education of public managers as an institutional object of state regulation. The most optimal way to make such a distinction is through specialized conceptualization and standardization of the principles of functioning and development of the system of professional education of public managers. At the same time, the formation of a new model of training public managers in Ukraine should be justified. It is obvious that the impact of all these factors on the process of transformation of the content of vocational management education should be holistic and integrated, which is possible only in terms of coordination of all actors in the system of vocational management education.

Key words: *public administration, personnel, professional education, regulation, institutionalization.*

О. С. Савченкоаспірант кафедри міжнародних відносин та політичного консалтингу
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПОНЯТТЯ «ЦИФРОВІЗАЦІЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»

У статті доведено, що на сьогоднішній день цифровізація є одним з ключових мегатрендів у розвитку суспільства, що зачіпає різні сфери його життя. Цифрові технології пронизують побут сучасної людини, оточують її в різних формах професійної діяльності та дозвілля, є важливою складовою спілкування, пізнання та соціалізації. Обґрунтовано, що у загальному вигляді цифровізація на мікрорівні є процесом впровадження цифрових технологій, інструментів та платформ у діяльність економічного суб'єкта, у тому числі приватної організації. Автором доведено, що цифровізація – це процес покращення процедур, механізмів, методів діяльності через запровадження інформаційно-комунікативних технологій у діяльність та комунікацію. Перетворення інформації в цифрову форму в сучасному світі охоплює як виробництво, бізнес та науку, і соціальну сферу, публічне управління. Цифрові технології стають невід'ємною частиною життя сучасної людини, змінюють суспільні відносини. Таким чином, наше суспільство стає цифровим.

На нашу думку, цифровізація публічного управління – це використання цифрових технологій, можливостей онлайн комунікацій в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, надання адміністративних послуг, формування дієвих державних механізмів реалізації державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Цифрові технології покликані максимально скоротити етап передачі інформаційних повідомлень від органів державної влади та місцевого самоврядування до кінцевого споживача за допомогою ефективного використання цифрового простору. І це по-перше спрощує отримання важливих для людини адміністративних послуг та дозвільних документів, а, по-друге, скорочують фінансові ресурси на обслуговування системи надання адміністративних послуг оф-лайн, по-третє, мінімізує прояви корупції, адже немає безпосереднього контакту надавача адміністративних послуг та громадянина. Стосовно публічного управління процес цифровізації може означати досить широкий набір змін традиційних практик, технологій, механізмів (подальше переведення державних сервісів в електронну форму, нові інструменти державної комунікації, надання документів через Інтернет, формування стійкої співпраці органів державної влади з громадянами через електронні сервіси тощо та ін.).

Ключові слова: публічне управління, цифровізація, цифрові технології, інформаційно-комунікативні інструменти, система електронного урядування.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день цифровізація є одним з ключових мегатрендів у розвитку суспільства, що зачіпає різні сфери його життя. Цифрові технології пронизують побут сучасної людини, оточують її в різних формах професійної діяльності та дозвілля, є важливою складовою спілкування, пізнання та соціалізації. Досить складно судити, наскільки тривалим цей мегатренд виявиться, наскільки екстенсивним чи інтенсивним буде його подальший розвиток, однак не буде перебільшенням стверджувати, що, ставши одним із явищ XXI ст., напередодні його третього десятиліття цифровізація, і – ширше – техно-

логізація, залишається найбільш дієвим драйвером прогресу, що сприяє зростанню числа змін тільки в структурі технології та її додатку, а й у нематеріальній галузі у тому, що стосується свідомості та – менш абстрактно – соціальної динаміки, у механізмах існування та розвитку суспільства.

Розширення концепту цифровізації на різні процеси економіки та інші суспільні сфери життєдіяльності суспільства, формування на її основі глобальних управлінських пріоритетів стали відбуватися в рамках парадигми так званої четвертої промислової революції, або індустрії 4.0, що розглядається як новий техно-

логічний устрій. Тому актуалізується проблема аналізу проблем цифровізації в системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемам цифровізації, цифрових трансформацій публічного управління, запровадження електронних технологій у публічне управління у різних аспектах присвячені роботи таких вчених: О. Берназюк, Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, І. Макарова, В. Наместнік, О. Орлов, М. Павлов, Ю. Пігарєв, Г. Почепцов, В. Ракіпов та інші.

Разом з тим, відсутня систематизація наукових підходів до визначення поняття «цифровізація у публічному управлінні» як комплексного феномену формування цифрового суспільства.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є систематизація наукових підходів до визначення поняття «цифровізація у публічному управлінні» як комплексного феномену формування цифрового суспільства.

Виклад матеріалу. Слід зазначити, що вперше термін «цифровізація» ввів у вжиток 1995 року Ніколас Негропonte, американський дослідник з Массачусетського технологічного інституту, брат колишнього заступника держсекретаря та директора національної розвідки США. У своїй книзі «Being Digital» Н.Негропonte порівнює атоми та біти як найдрібніші частки відповідно до матеріального та цифрового світу. На його думку, те, що складено з атомів, рано чи пізно можна буде скласти і з бітів [1].

Розширення концепту цифровізації на різні процеси суспільного життя, формування на її основі глобальних управлінських пріоритетів стали відбуватися в рамках парадигми так званої четвертої промислової революції, або індустрії 4.0, що розглядається як новий технологічний устрій [2]. Однак, незважаючи на новаторський характер проєктованої природи соціально-виробничих відносин, з відомими припущеннями витоки цифровізації можна простежити від усіх, що мали місце у минулому спроб конструювання ідеального суспільства.

Поняття «цифровізація» можна розглядати у вузькому та широкому змісті. Так, цифровізація у вузькому сенсі – це перетворення інформації на цифрову форму, а в широкому – тренд ефективного світового розвитку [3, с. 47].

Цифровізація – це інтеграція цифрових технологій у повсякденне життя суспільства шляхом оцифровки всього, що можна оцифрувати. Циф-

ровізація означає комп'ютеризацію систем і робочих місць для більшої легкості та доступності [4].

Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності [5].

Термін «цифровізація» сьогодні має тенденцію використання для опису трансформації, яка йде далі, ніж просто заміна аналогового або фізичного ресурсу на цифровий. Наприклад, книги не просто перетворюються в електронні книги, а надають цілий спектр інтерактивних і мультимедійних ресурсів. Відповідно, процеси можуть стати вже онлайн-діалогами між різними сторонами освітнього процесу. Цифровізація – це своєрідна зміна парадигми того, як ми думаємо, як ми діємо, як ми спілкуємося із зовнішнім середовищем і один із одним, а технологія тут – скоріше інструмент, аніж мета [6].

У найбільш загальному вигляді цифровізація на мікрорівні є процесом впровадження цифрових технологій, інструментів та платформ у діяльність економічного суб'єкта, у тому числі приватної організації [7, с. 48]. При цьому процес цифровізації може бути фрагментарним, що торкається окремих аспектів розвитку господарюючого суб'єкта, або комплексним, що стосується переважної більшості сфер системи управління розвитком компанії [8, с. 89].

Крім того, існує безліч визначень «цифровізація», проаналізуємо деякі з них. Так, поняття цифровізації – це:

– забезпечення, покращення та перетворення бізнес-процесів шляхом використання цифрових технологій та оцифрованих даних. У цілому, цифровізація розглядається як шлях до цифрового бізнесу та цифровим трансформаціям, але значення цифровізації виходить за межі бізнесу та відноситься до постійного втілення цифрових технологій у всі види суспільного життя [9];

– процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави, а цифровізацію публічного врядування як стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління) [10];

– процес створення та використання нових, цифрових за замовчуванням (digital-by-default), інтероперабельних, стандартизованих інформаційних систем у публічному управлінні, які дають змогу не лише оцифрувати й автоматизувати наявні управлінські процеси за допомогою електронних

інструментів, а й визначати певні «критичні точки» управлінського процесу, співвідношення між ними та приймати рішення з їх урахуванням» [11];

– використання можливостей онлайн та інноваційних цифрових технологій усіма учасниками економічної системи – від окремих людей до великих компаній та держав [12];

– характеризується волею сучасного суспільства до віртуальної комунікації, зміни форм і стилю суспільновладних взаємовідносин, що обумовлює включення державно-управлінських структур у віртуальне середовище та зміну форм управління, зокрема впровадження онлайн платформ життєдіяльності громад [13].

Цифровізація повинна забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, орієнтуватися на міжнародне, європейське та регіональне співробітництво з метою інтеграції України до ЄС, виходу на європейський і світовий ринок. Головна мета розвитку цифрових інфраструктур полягає в тому, щоб усі громадяни України без обмежень та труднощів технічного, організаційного та фінансового характеру (зокрема соціально незахищені верстви населення) могли скористатися цифровими можливостями незалежно від свого місцезнаходження чи проживання та не перебували в сегменті «цифрового розриву» [14, с. 108].

Таким чином, цифровізація – це процес покращення процедур, механізмів, методів діяльності через запровадження інформаційно-комунікативних технологій у діяльність та комунікацію.

Перетворення інформації в цифрову форму в сучасному світі охоплює як виробництво, бізнес та науку, і соціальну сферу, публічне управління. Цифрові технології стають невід'ємною частиною життя сучасної людини, змінюють суспільні відносини. Таким чином, наше суспільство стає цифровим.

На нашу думку, цифровізація публічного управління – це використання цифрових технологій, можливостей онлайн комунікацій в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, надання адміністративних послуг, формування дієвих державних механізмів реалізації державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Цифрові технології покликані максимально скоротити етап передачі інформаційних повідомлень від органів державної влади та місцевого самоврядування до кінцевого споживача за допомогою ефективного використан-

ня цифрового простору. І це по-перше спрощує отримання важливих для людини адміністративних послуг та дозвільних документів, а, по-друге, скорочують фінансові ресурси на обслуговування системи надання адміністративних послуг оф-лайн, по-третє, мінімізує прояви корупції, адже немає безпосереднього контакту надавача адміністративних послуг та громадянина.

Стосовно публічного управління процес цифровізації може означати досить широкий набір змін традиційних практик, технологій, механізмів (подаліше переведення державних сервісів в електронну форму, нові інструменти державної комунікації, надання документів через Інтернет, формування стійкої співпраці органів державної влади з громадянами через електронні сервіси тощо та ін.). Але головне, що є одночасно і викликом, полягає в остаточній відмові від ієрархізованої взаємодії, при якій баланс між загальним та приватним встановлюється – за аналогією з ринковою економікою. А тому – як і в ринковій економіці – держава (як і інші нерівноправні інститути) стає зайвою. Відбувається свого роду абсолютизація мережевих зв'язків, коли вже не люди керують своїми мережами, а «розумні» мережі керують людьми – забезпечують реалізацію всіх транзакцій, необхідність яких виявляється безособовими мережевими алгоритмами на основі великих обсягів даних. З одного боку, формується механізм забезпечення інтересів усіх суб'єктів – своєрідна «процедурна справедливість» [13]. З іншого боку, умови, що формуються, аж ніяк не гарантія загального блага: разом з новими можливостями виникають і нові ризики, які можуть призвести до принципово нових форм залежності – від великих даних та їхніх операторів, а точніше – інтересів, що стоять за ними [14].

Цифрова трансформація процесів публічного управління може призвести до скорочення чисельності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення ефективності адміністрування (за рахунок підвищення об'єктивності прийнятих рішень та усунення можливості технічних помилок при прийнятті типових рішень), зростання якості та доступності державних та муніципальних послуг за рахунок переведення їх у цифровий формат, а також підвищення рівня безпеки їх отримання. У цьому потрібно більш детальне вивчення способів цифровізації процесів публічного управління та перспектив їх розвитку.

Пандемія, а також повномасштабне вторгнення росії на територію України, активні військові

дії підтвердила актуальність та важливість цифровізації процесів публічного управління, тому очікується, що протягом найближчих років цифрова трансформація публічного управління буде у фокусі уваги як дослідників, і урядових інстанцій. Цифровізація публічного управління має ґрунтуватися на ряді принципів і дій, спрямованих на максимальне підвищення ефективності як для досягнення конкретних короткострокових цілей, так і в реалізації проектів розвитку:

- оптимальність;
- простота;
- захищеність систем та інтересів громадян;
- професіоналізм;
- орієнтація на результат;
- стабільність та стійкість систем до глобалізаційних викликів.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що надання адміністративних послуг у цифрову епоху, як і раніше, має в першу чергу бути орієнтовано на потреби громадян та бізнесу, при цьому цифровізація виступає джерелом нових інструментів і процедур, що спрощують і робить більш простими, доступними, зрозумілими, безпечними тощо використання традиційних методів. У міру того, як процедури публічного управління переводитимуться в «цифрове поле», вони стають не лише зручнішими, але й безпечнішими.

Напрямами розвитку теоретичного аналізу процесів цифровізації публічного управління є наступні:

- виявлення найбільш оптимальних напрямків поєднання окремих інструментів цифровізації публічного управління;
- кількісна оцінка основних ризиків, пов'язаних з процесами цифровізації публічного управління;
- розробка державних програм, орієнтованих на підвищення ефективності цифровізації.

Список використаних джерел:

1. Negroponte N. Being Digital. New York : Knopf, 1995. 256 p.
2. Schwab K. The Fourth Industrial Revolution. Geneva: World Economic Forum, 2016. 184 p.
3. Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски. *Управленческое консультирование*. 2018. № 10. С. 46–63.
4. Encyclopedia of Information Science and Technology, Fourth Edition (10 Volumes). IGI Global, June, 2017. 8104 p.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
6. Карплюк С. О. Особливості цифровізації освітнього процесу у вищій школі. *Інформаційно-цифровий освітній простір України: трансформаційні процеси і перспективи розвитку : матеріали методологічного семінару НАПН України. 4 квітня 2019 р. / за ред. В. Г. Кременя, О. І. Ляшенка ; уклад. А. В. Яцишин, О. М. Соколюк. К., 2019. С. 188–197.*
7. Panshin B. N. Digital economy: concept and directions of development. *Science and innovations*. 2019. № 3. Pp. 48–60.
8. Management in the digital economy: textbook / G. I. Kurcheeva, A. A. Aletdin, G. A. Klochkov. Novosibirsk : Publishing house of NSTU, 2018. 136 p.
9. Amancio Bouza. What is Digital Transformation, Digitalization, and Digitization. URL: <https://medium.com/api-product-management/what-is-digital-transformation-digitalization-and-digitization-c76277fbdd6>
10. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–11. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116efff458.pdf>
11. Наместнік В. В., Павлов М. М. Електронне, цифрове та smart-управління: сутність та співвідношення термінів. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Державне управління*. 2020. №1(96). С. 115–121.
12. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020) Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. Київ : ГС «Хай-тек офіс Україна», 2016. 90 с. URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee-3c3922.pdf>
13. Лукін С. Сучасні аспекти цифровізації публічних просторів. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. Спецвипуск № 1. С. 91–93.
14. Панченко О., Сердюк І. Інформаційна державна політика на шляху Цифровізації. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8. Спецвипуск № 1. С. 107–109.
15. Сморгунов Л. В. Блокчейн как институт процедурной справедливости. *Полис. Политические исследования*. 2018. № 5. С. 88–99.
16. Володенков С. В. Digital-технологии в системе традиционных институтов власти: политический потенциал и современные вызовы. *Вестник Московского государственного областного университета (Электронный журнал)*. 2018. № 2. С. 39–48.

Savchenko O. S. Systematization of scientific approaches to the concept of "digitalization in public governance"

The article proves that today digitalization is one of the key megatrends in the development of society, affecting various spheres of its life. Digital technologies permeate the life of modern man, surround him in various forms of professional activity and leisure, is an important component of communication, cognition and socialization. It is substantiated that in general, digitalization at the micro level is the process of implementing digital technologies, tools and platforms in the activities of economic entities, including private organizations. The author proves that digitalization is a process of improving procedures, mechanisms, methods of activity through the introduction of information and communication technologies in activities and communication. The transformation of information into digital form in the modern world covers both production, business and science, and the social sphere, public administration. Digital technologies are becoming an integral part of modern life, changing social relations. In this way, our society becomes digital.

Digitalization of public administration is the use of digital technologies, online communication capabilities in the system of making and implementing public administration decisions, providing administrative services, forming effective state mechanisms for implementing public policy in all spheres of society. Digital technologies are designed to minimize the stage of transmission of information messages from public authorities and local governments to the end user through the efficient use of digital space. And this, firstly, simplifies the receipt of important administrative services and permits, and, secondly, reduces financial resources to service the system of providing administrative services offline, and thirdly, minimizes corruption, because there is no direct contact with the provider of administrative services and a citizen. With regard to public administration, the digitalization process can mean a wide range of changes in traditional practices, technologies, mechanisms (further translation of public services into electronic form, new tools of public communication, providing documents via the Internet, forming sustainable cooperation between public authorities and citizens through electronic services, etc.).

Key words: public administration, digitalization, digital technologies, information and communication tools, e-government system.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.13>

Ю. М. Сагачко

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування
Державного біотехнологічного університету

К. С. Богомолова

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування
Державного біотехнологічного університету

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР СТРАТЕГІЧНОЇ НАПРАВЛЕНОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

В статті проведено дослідження поняття державного управління, методів і інструментів забезпечення його ефективності, а також залежність даного процесу від прийнятих управлінських рішень керівниками. Досліджено також поняття виконавчої влади, як системи органів влади, на які покладено реалізацію функцій держави і встановлено необхідність їх інституційного вдосконалення та реорганізації у відповідності з вимогами вступу до Європейського Союзу. Встановлено, що запорука успішного демократичного суспільства є налагодження діалогу з громадськістю, як на національному рівні так і світовому. Також для вирішення важливих питань суспільства є необхідність залучення громадян до публічної сфери, що дозволить вирішити проблеми недовіри громадян до політичних службовців, і неврахування потреб населення на місцях. Розкриваються особливості стратегічної складової управління в процесі прийняття управлінських рішень. Наголошується на необхідності реформування державного управління, на основі нових принципів, стратегій, концепцій, які відповідатимуть викликам сьогодення. Окреслено історичний розвиток державного управління і органів державної влади, а також наголошено на тому, що будь які процеси які відбуваються в ньому залежать від ефективного процесу прийняття управлінських рішень. Для знаходження інструментів удосконалення процесу прийняття управлінських рішень в Україні, розглянуто досвід Європейського Союзу і встановлено, що система прийняття рішень враховує потреби всіх держав-членів ЄС, а разом з цим і потреби бізнесу і населення, тобто є гнучкою.

Встановлено, що на процес прийняття управлінських рішень в Україні впливає політика і суспільне відношення, і для його вдосконалення є необхідним застосування стратегічного планування, основна мета якого є задоволення потреб населення. Розглянуто різні форми залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, головні з яких є інформування, консультація, залучення, співпраця, делегування, які потрібно розглядати як з позиції держави так і з позиції громадян, але дані форми рекомендується постійно адаптувати до реалій сьогодення.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, громадяни, стратегічне планування, суспільство, політичні рішення, реформування, політичні службовці.

Постановка проблеми. Зростання соціальних вимог до якісних суспільних послуг, а також натиск процесів глобалізації та інтернаціоналізації світової економіки і технологічного розвитку продовжують вимагати від державних органів розширення функцій, в тому числі і управлінської діяльності. Але разом з цим сучасні дер-

жави постійно потерпають від системних криз, окрім економічної для нашої країни притаманна політична криза і нажаль воєнний стан. Тому перед державою, президентом, державним управлінням постає проблема вирішення зазначених проблем шляхом стратегічної направленості управління і ефективна реалізація нових

управлінських рішень щодо його удосконалення. Вочевидь, що реформування державного управління має бути оснований на нових принципах і концепціях управління і адаптованим до нових реалій сьогодення в тому числі воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ю. Сурмін в своїй праці [1] зазначає, що вироблення нової концепції державного управління буде сприяти врахуванню трьох груп кардинальних змін соціуму: на рівні особистості, національного суспільства і глобального співтовариства. Останнє підтверджується прагненням України до євроінтеграції і децентралізації, підтвердженням цього є надання Україні статусу кандидата до Європейського Союзу. Тому погоджуємося з думкою автора про необхідність стратегічного планування, який має ґрунтуватися на накопиченому досвіді світової і вітчизняної практики побудови ефективної системи державного управління. Перед обличчям динамічного сценарію розвитку суспільства і періодичними кризами державного апарату в кінці 1970-х і 1980-х роках перед державними менеджерами були поставлені нові завдання, такі як оптимізація використання державних ресурсів, скорочення витрат і підвищення якості державних послуг, що надаються населенню. Щоб подолати такі проблеми державний сектор почав використовувати методи, які використовують в приватному секторі, щоб забезпечити більшу ефективність і результативність державного управління, так в 1970-х роках була розроблена концепція нового державного управління (New Public Management). Результативність державного управління вбачалася в створенні професійної команди, якій делегують повноваження від прийняття управлінських рішень до контролю за виконанням відповідно до поставленого завдання в цьому і вбачається сутність державного управління на всіх рівнях. В сучасному Енциклопедичному словнику з державного управління термін «державне управління» трактується як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2]. Отже, будь-які процеси, які відбуваються в державному управлінні все ж таки пов'язані з необхідністю вироблення, прийняття та реалізацією управлінських рішень.

Процес прийняття управлінських рішень досліджували такі вчені М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, Р. Фатхутдінов, В. Стадник і ін., а саме механізми запобігання негативних наслідків. Адже керівнику в системі управління потрібно постійно приймати рішення. А так, як сьогодення характеризується масштабністю управління тому кожне рішення сучасного керівника повинно бути націлене на конкретний результат.

Метою статті є пошук таких методів, способів і інструментів прийняття управлінських рішень, які б допомогли досягненню оптимального результату при конкретних обставинах.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб реалізовувати функції, які покладено на державу, вона створила відповідну систему органів влади, які являються носіями державної виконавчої влади і які в свою чергу володіють спеціальними правами для здійснення управління в державі [3]. В літературних джерелах зустрічаються деякі відхилення трактування поняття виконавчої влади, але ми погоджуємося з думкою Н.П. Матюхіна, що орган виконавчої влади, по-перше являється частиною державного апарату, по-друге має територіальну направленість, власну структуру, утворюється в установленому законом порядку і в межах своєї компетенції, за дорученням держави здійснює функції державного управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах суспільного життя і по-третє має власний штат службовців [6]. Вперше як систему, органи виконавчої влади було створено, після прийняття Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року [7], де зазначалося, що до них входять міністерства, державні служби та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Разом з цим 9.12.2010 року вступає в силу Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8]. Відповідно до зазначеного Указу була створена нова система центральних органів виконавчої влади, яка складалася із 76 міністерств: міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом і центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, що дозволило підвищити ефективність їх діяльності.

У відповідності з вимогами вступу до ЄС є інституційне вдосконалення та реорганізація системи органів виконавчої влади, що в свою чергу тягне за собою врахування процесу прийняття управлінських рішень в ЄС. Перед тим як перейти до процесу прийняття управлінських рішень в Україні, розглянемо цей процес в ЄС. В Україні наразі відсутні дослідження процесів прийняття рішень Європейським Союзом, хоча ця проблема для неї є актуальною. Але все ж таки є теоретичні напрацювання таких вчених як Кухта Б. [9], Ільчишин Л., Поліщук М. [10].

У процесі прийняття управлінських рішень ЄС беруть участь такі інституції як Рада ЄС, Європарламент і Єврокомісія де і проходить ціла низка процедур. Еволюційно склалося,

що найбільший вплив має Європарламент. Щодо прийняття законопроектів, то ініціює їх Єврокомісія, а Парламент і Рада їх приймає, хоча Парламент має право лише надавати консультації, але в прийнятті спільного рішення все ж таки повинні дійти згоди з Радою, так як рішення має бути спільне. Правила та процедури прийняття рішень в ЄС встановлюються договорами. Вище зазначені процедури почали діяти після набуття чинності Амстердамського договору в 1999 р. На рис. 1 представлена схема прийняття спільного рішення.

Отже, система прийняття рішення Європейським Союзом характеризується багаторівневістю і гнучкістю. В процесі удосконалення процесів прийняття рішення задовольнялися інтереси

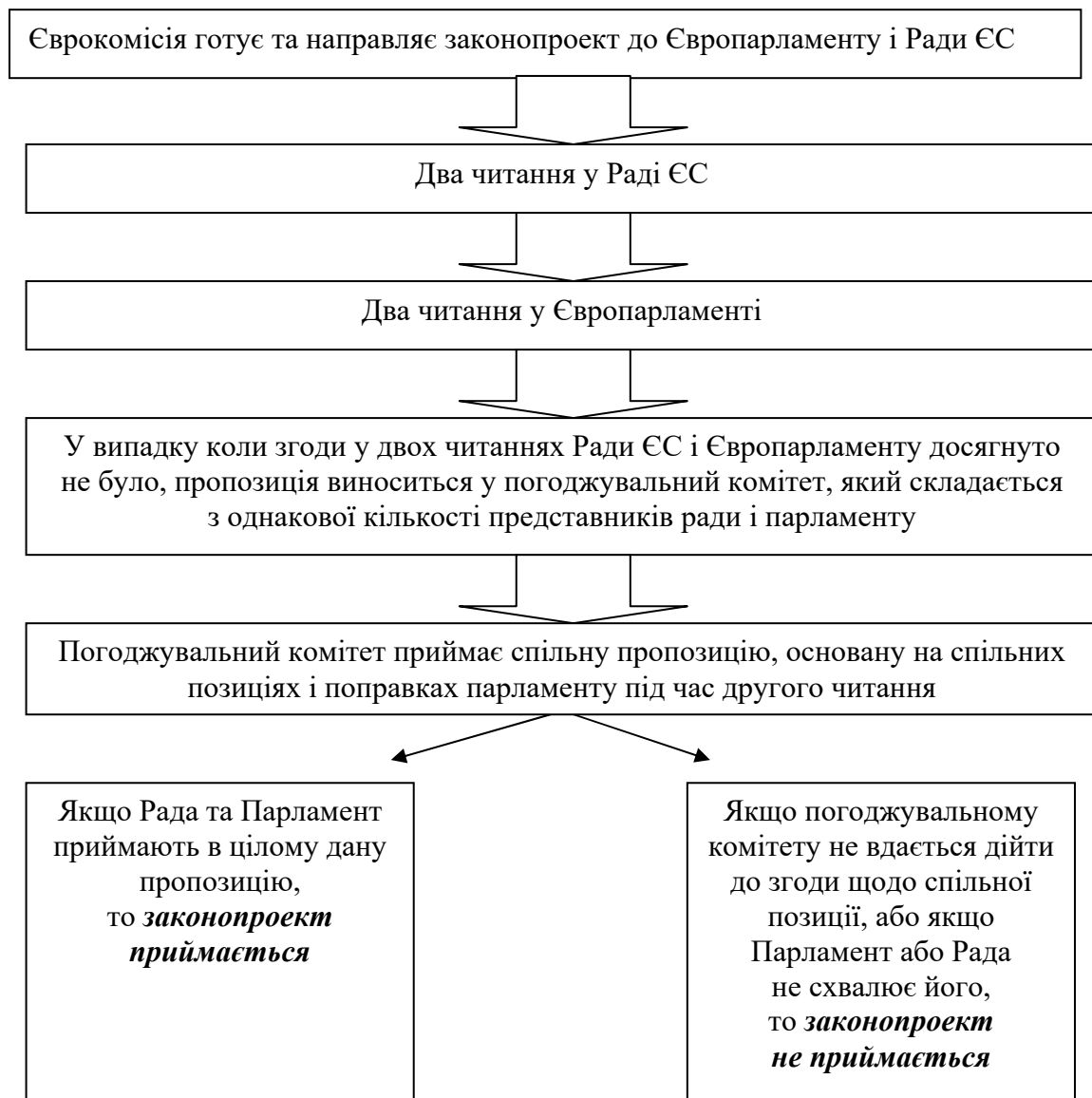


Рис. 1. Процедура спільного прийняття рішення в Європейському Союзі

всіх держав-членів ЄС від малих до великих. Органи, які були створені для прийняття рішень виявилися спроможними враховувати інтереси бізнесу і населення.

На ухвалення управлінських рішень в Україні суттєво впливає політика і суспільне відношення. Динамічний процес вимагає постійного удосконалення механізмів прийняття рішень. Одним з найважливіших завдань має бути планування цілей розвитку різних аспектів життєдіяльності суспільства, завдяки пошуку оптимального плану їх реалізації в межах зазначених ресурсів, тобто застосування стратегічного планування. Першим кроком в цьому процесі є формування мети, яку потрібно досягти шляхом прийняття управлінських рішень. Мета звісно має бути значимою і задовольняти певні потреби населення. Для з'ясування потреб проводять ситуаційний аналіз, який повинен бути точним і достовірним.

Другим кроком є прийняття рішення, тобто створення проекту управлінського рішення. На обговорення виносяться різні варіанти вирішення проблеми, де законодавчими органами формулюються конституційні норми і принципи і на їх основі формулюється стратегія, яка і має назву політики. А задачею виконавчих органів є практична реалізація наміченої стратегії і оперативне управління даним процесом. На противагу цьому в окремих країнах-членах ЄС на даному етапі проводять попереднє узгодження і розроблення декількох варіантів, і прийняття остаточного рішення є за виконавчими органами влади. Але наразі існують проблеми недовіри громадян до політичних службовців, і неврахування потреб населення на місцях, тому, що запобігти цьому є необхідним залучати громадян до процесу прийняття рішень, що являється свідченням справжнього демократичного суспільства. Тому основною задачею органів місцевого самоврядування повинно бути заохочення та сприяння участі громадян як окремо, так і за допомогою неурядових організацій. Тому, у 2017 році Комітет міністрів прийняв Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень [11], щоб допомогти державам-членам забезпечити участь громадян та неурядових організацій (НУО) у процесі прийняття політичних рішень, а у 2018 році – Рекомендації CM/Rec(2018)11 щодо необхідності посилення захисту та сприяння розвитку простору громадянського суспільства в Європі та CM/Rec(2018)4 щодо участі грома-

дян у місцевому публічному житті [12]. Отже, даний проєкт Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» [13], що впроваджується Офісом Ради Європи в Україні в межах Плану дій Ради Європи для України.

Розглянемо і інші форми залучення громадян до прийняття політичних рішень наприклад в громадах вони втілюється у таких формах як інформування, консультування, співпраця і делегування і інших. Наразі існують різноманітні інструменти залучення громадян, які можуть застосовуватись на усіх етапах прийняття політичних рішень, наприклад розробка порядку денного і інші. В праці «Драбина громадянської участі» Шеррі Арнштайн [14], описані інструменти участі громадян, зокрема дискримінованих груп населення в США. Так, в даній праці запропоновано «громадянську участь» поділити на три рівні: неучасть, символічні заходи і громадянська влада, які в свою чергу ділилися ще на складові. Таким чином суспільство піднімається по сходам від найнижчих – маніпулятивних рівнів псевдodemократії до справжньої громадянської участі. Дану теорію використовують і зараз, але вона має узагальнюючий характер, тому дослідження даного питання продовжувалось і в 1988 році Десмонд М. Коннор публікує статтю під назвою «Нова драбина громадської партисипації» [15]. На противагу драбини Арнштайн, шкала Коннора, яка включає два блоки: перший – в компетенції широкої громадськості, другий – прерогатива громадських лідерів, можна було застосовувати до певного інструменту партисипації, вона дозволяла приймати ефективні рішення в різних сферах життєдіяльності.

Далі розповсюдження демократичності в 2000-х роках, в світі зумовило появу різноманітних інструментів, які кожна країна почала трактувати і вводити в дію по своєму. В статті Геном Роу та Лінн Фрюер «Типологія механізмів громадянського залучення» [16], був представлений незчислений список інструментів участі, але після деякого впорядкування вони розробили власну типологію, яка складалася із трьох рівнів: комунікація, консультація і участь, яка включає в себе і ті інструменти які наразі функціонують в Європі і Сполучених Штатах Америки. Отже, дана типологія носить досить загальний характер, без детального тлумачення кожного етапу, так як і драбина Арнштайн.

Більш детальну інформацію про інструментарій залучення громадян до прийняття управлін-

ських рішень представила Міжнародна асоціація громадської участі («International Association for Public Participation» (IAP2)) [17]. Члени-країни, до яких входять і Канада з Австралією створили так званий «Спектр громадської участі», де виділили п'ять рівнів зростання громадянського впливу (від найслабшого до найсильнішого): інформування, консультація, залучення, співпраця, уповноваження (делегування), причому розглядали кожен рівень у двосторонньому порядку, зі сторони держави і зі сторони громадян. Дана Міжнародна асоціація і надалі продовжує роботу в напрямку відповідності даних спектрів сучасному світу.

Висновки і пропозиції. Отже на другому етапі управлінське рішення у вигляді державного чи адміністративного акту має вигляд остаточного варіанту з рівнями відповідальності. На третьому кроці здійснюють його затвердження, що прописано в законі. Законопроект затверджується парламентом і представляється на підпис президенту. Саме на цьому етапі прийняття рішення, документ стає законом чи адміністративним актом. Четвертим кроком є реалізація рішення, тобто закон чи нормативний акт, який вступив в законну силу. На цьому етапі важливим є розроблені механізми і структури яких це рішення стосується, адже не завжди цілі, які були поставлені даним законом або нормативним актом приносять ті результати, які досягаються на місцях. Тому необхідна співпраця з органами і громадянами на місцях, що і було доказано вище, про велику значущість участі громадян в прийнятті рішень. Ну і звісно заключним, п'ятим етапом є оцінювання результатів. На даному етапі важливим є оцінювання інструментів, засобів, механізмів, які застосовувалися для реалізації даного рішення на предмет їх ефективності і оптимальності, яким чином здійснювався моніторинг, як врегульовувалися конфлікти.

Отже, ефективність управлінських рішень напряму залежить від якості державного управління. Для того щоб система державного управління була ефективною потрібно застосовувати комплексні та сучасні підходи, які базуються на реальних даних та є результатом діалогу, аналізу та спільної роботи різних груп стейкхолдерів. Необхідно справедливо оцінити існуючі результати та ті задачі, які поставлені перед реформами та визначити подальші пріоритети та кроки. Підтвердженням того є оновлення Стратегії реформування державного управлін-

ня до 2025 року, яку Секретаріат Кабінету Міністрів України за підтримки Офісу реформ КМУ та проєкту EU4PAR ініціював.

Список використаної літератури:

1. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
4. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй; 2-ге вид., перероб та доп. Х.: Право, 2013. 656 с.
5. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text>
6. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>
7. Основи політичної науки: курс лекцій / за ред. Б. Кухти. Ч. 2: Політичні процеси, системи та інститути. Львів, 1997. 336 с.
8. Льчишин Л., Поліщук М. Політичні рішення: особливості прийняття та імплементації. *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія: «Філософські науки»*. 2002. № 4. С. 208–211.
9. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>
10. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі. (Прийнято Комітетом міністрів 28 листопада 2018 року на 1330-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38>
11. Проєкт Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine#%7B%2247092042%22%3A%5B%5D%7D>

12. Arnstein Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. № 4. July 1969. P. 216–224. Retrieved from: <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymeth.pdf>
13. Connor D. M. A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*. 1988. Vol. 77. № 3. P. 249–257. Retrieved from: http://geog.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Connor_1988.pdf
14. Rowe G., Frewer L. A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*. 2005. № 30. P. 251–290. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.7172&rep=rep1&type=pdf>
15. Susskind L., Carson L. The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in Conversation with IAP2 Members. *International Journal of Public Participation*. 2008. № 2. P. 67–84. Retrieved from: http://www.activedemocracy.net/articles/Journal_08December_Carson.pdf

Sahachko Y. M., Bogomolova K. S. Public participation as a determining factor in the strategic direction of the management decision-making process

The article examines the concept of public administration, methods and tools to ensure its effectiveness, as well as the dependence of this process on management decisions made by managers. The notion of executive power as a system of government bodies, which are responsible for the implementation of state functions and the need for their institutional improvement and reorganization in accordance with the requirements of accession to the European Union, is also studied. It has been established that the key to a successful democratic society is to establish a dialogue with the public, both at the national and global levels. Also, in order to address important issues of society, there is a need to involve citizens in the public sphere, which will solve the problems of citizens' distrust of political officials and disregard for the needs of the population on the ground. The peculiarities of the strategic component of management in the process of making managerial decisions are revealed. It emphasizes the need to reform public administration, based on new principles, strategies, concepts that will meet today's challenges. The historical development of public administration and public authorities is outlined, and it is emphasized that any processes that take place in it depend on the effective process of making managerial decisions. To find tools to improve the management decision-making process in Ukraine, the experience of the European Union is considered and it is established that the decision-making system takes into account the needs of all EU member states, and with it the needs of business and the population.

It is established that the process of making managerial decisions in Ukraine is influenced by politics and public relations, and for its improvement it is necessary to use strategic planning, the main purpose of which is to meet the needs of the population. Various forms of citizen involvement in the management decision-making process are considered, the main ones being information, consultation, involvement, cooperation, delegation, which should be considered both from the state and citizens' point of view, but these forms are constantly adapted to today's realities.

Key words: public administration, public authorities, citizens, strategic planning, society, political decisions, reforms, political officials.

УДК 328.184 351 316.77

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.14>

О. О. Самойленко

здобувач кафедри парламентаризму

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ

У ході дослідження обґрунтовано основні передумови для формування моделі регулювання лобістської діяльності в Україні. Охарактеризовано основні тенденції та проблеми здійснення лобістської діяльності. Визначено основні ціннісні орієнтири формування механізму регулювання лобізму в Україні. Зокрема, особливу увагу було приділено обґрунтуванню законодавчих ініціатив легалізації лобізму в Україні як специфічного виду професійної діяльності.

Визначено основні передумови для реалізації ідеї законодавчого закріплення лобістської діяльності. Обґрунтовано також певні перешкоди щодо можливості синхронізації лобістської діяльності з чинним антикорупційним законодавством.

Обґрунтовано основні етапи моделі розвитку лобістської діяльності в Україні. Зроблено відповідні висновки щодо правового підґрунтя вирішення проблеми легалізації лобізму, зокрема зроблено акцент на існуванні ряду потенційних переваг цього процесу.

Запропоновано положення професійно-етичного кодексу лобістів має визначити вимоги до відповідності професійним характеристикам лобістів мають вимагати, не лише вміти працювати з фактами, а й нівелювати корупційні ризики в процесі лобіювання, мати навичку, уникати конфлікт інтересів тощо.

Розкрито проблематику розробки відкритої інформаційної бази лобістів та проаналізовано основні ключові вимоги впровадження відкритої інформаційної бази лобістів. Приділено увагу розробці зручного інтерфейсу користувача з елементами аналітики.

Розроблено та запропоновано модель механізму регулювання лобістської діяльності, яка створює можливості для використання сучасних інструментів державного управління політичними процесами з урахуванням системного підходу, що забезпечує узгодження дій окремих органів державного управління та інтересів інших суб'єктів публічного адміністрування на різних етапах здійснення лобістської діяльності. Розкрито більш детально основні компоненти даної запропонованої моделі механізму регулювання лобістської діяльності.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, лобіювання, механізм, публічне управління, державне регулювання, державний апарат.

Постановка проблеми. Лобістська діяльність стала професійною, набула розвинених організаційних форм, її масштаби суттєво зросли. Лобізм перетворився в повноцінний суспільний інститут і став одним з найважливіших елементів в системі соціально-політичної взаємодії демократичних суспільств, ефективно доповнюючи традиційні представницькі інститути демократії, сприяючи залученню в політичний процес різних соціальних інтересів. Це сприяє формуванню гармонійної і максимально збалансованої державної політики. В даний час лобізм виступає в якості одного з центральних інститутів демократичних політичних систем, яка отримала неформальне визначення «третьої палати парламенту» і «п'ятої гілки влади».

Актуальність досліджуваної теми доповнюється тим, що в сучасній Україні моделі лобізму мають дуже диференційований та хаотичний характер, що не дозволяє ефективно використовувати дане явище з метою прискорення соціально-економічного розвитку. Тому, досить важливим є вивчення можливостей запровадження ефективної моделі регулювання лобістської діяльності в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В науковій літературі можна знайти ряд досліджень, що присвячені вивченню проблем розвитку лобізму, зокрема формування його моделей в Україні. Зокрема, варто відмітити праці таких авторів як Ворчакова І. Є. [1], Гнатенко Н. [2], Годний С. П. [3], Гулак Л.С. [4], Журба Ю. А. [5],

Мареніченко В. В. [6], Рачинська М. П. [12], Сичова М. О. [6], Черінько І. П. [13], Шевченко Т. [13], тощо. Однак, подальшого розвитку потребують питання щодо розробки комплексних підходів до удосконалення моделі регулювання лобістської діяльності в Україні.

Метою статті є обґрунтування можливостей розвитку моделі регулювання лобізму України.

Виклад основного матеріалу. Специфікою розвитку лобізму в Україні є наявність певних елементів корпоративізму і клановості. Лобістська діяльність при цьому не регулюється законодавчо, а існує паралельно та передбачає поступове інтегрування з бюрократичною моделлю державного управління.

Як відзначає Ворчакова І. Є., регулювання лобізму в Україні практично є відсутнім. Відсутність правової регламентації лобізму вносить досить негативний відтінок у можливість використання інструментів лобіювання в межах правового поля, ставлячи лобістську діяльність в Україні в один ряд з протиправними корупційними діями [20, с. 89].

На думку Черінько І. [13, с. 377], в Україні присутньою є модель локальної інтеграції лобізму та його інтеграція з системою місцевого та загальнодержавного керування. Варто відмітити, що вчена акцентує увагу на формування нормотворчого процесу та його специфіці по відношенню до реалій України. При цьому нею було проаналізовано різні проекти нормативних документів у сфері лобізму та проведено їх аналіз на відповідність інтересам певних зацікавлених груп.

Гнатенко Н. підкреслює, що важливим для розвитку соціально-політичної системи є той факт, що прояви лобізму завжди набувають свого розголошення. Так, досвідчені аналітики спроможні обґрунтувати різні прояви лобіювання певних соціальних груп або бізнесу та здійснити розголошення інформації про це у засобах масової інформації [2, с. 435].

Журба Ю.А. відзначає, що формування різних підходів до організації лобістської діяльності почався досить давно, проте, лише в процесі становлення системи соціально-економічних функцій в рамках політичних систем розвинутих країн лобізм перетворився в організаційну форму присутності виділених кіл зацікавлених осіб (стейкхолдерів) в різних інститутах державної влади задля підтримки їх інтересів [5, с. 14]. У доповнення Мареніченко В.В. та Сичова М.О. підкреслюють нагальність проблематики лобі-

зму окреслюється тим, що в сучасній політичній системі України відсутні певним чином структуровані підходи до формування моделі лобізму. Окремі прояви лобістської діяльності мають досить хаотичний характер, що зумовлено відсутністю вироблених механізмів лобізму [6, с. 84–85].

Годний С.П. характеризує вітчизняну модель розвитку лобізму як об'єктивний процес формування політичної системи. Представники груп інтересів в Україні здійснюють свою активність неформально, що обумовлено відсутністю виражених законодавчих та інституційно-організаційних засад регулювання лобістської діяльності. Характер політичної культури в нашій державі поки що не досяг того рівня, який дозволяє перевести лобізм на прозорі та системні рейки у відповідності з правовими вимогами. До того ж розвиток лобізму в Україні характеризується певними іманентними характеристиками, що визначають досить активну взаємодію різних бізнес-груп з органами державної влади [3, с. 310].

Таким чином, основними ціннісними орієнтирами формування механізму регулювання лобізму в Україні є орієнтація на кращий світовий досвід його становлення у розвинутих демократичних країнах, використання сучасних цифрових технологій для оптимізації процесів нагляду за лобістською діяльністю та попередження корупційної складової, формування відповідних інститутів з регулювання лобізму та його законодавче закріплення. При цьому найбільш оптимальним, з точки зору можливостей імплементації, є досвід європейської моделі регулювання лобізму. Виходячи зі сказаного вище, було обґрунтовано інституційно-організаційну модель механізму регулювання лобізму в Україні (рис. 1).

Розкриємо більш детально основні компоненти даної запропонованої моделі. Одним з центральних компонентів механізму регулювання лобізму є відповідний орган в системі державного управління, який має відповідати за адміністрування реєстру лобістів, імплементацію положень вітчизняного законодавства у сфері регулювання лобізму, яке має бути прийнятим до моменту запуску даного державного органу. Проведений аналіз світового досвіду регулювання лобізму свідчить, що наявність відокремленого органу державної влади, що здійснює контроль за функціонуванням реєстру лобістів, є усталеною світовою практикою. Також варто відмітити, що інфраструктурне забезпечення механізму регулювання лобізму, як видно зі схеми, доповнюється органами

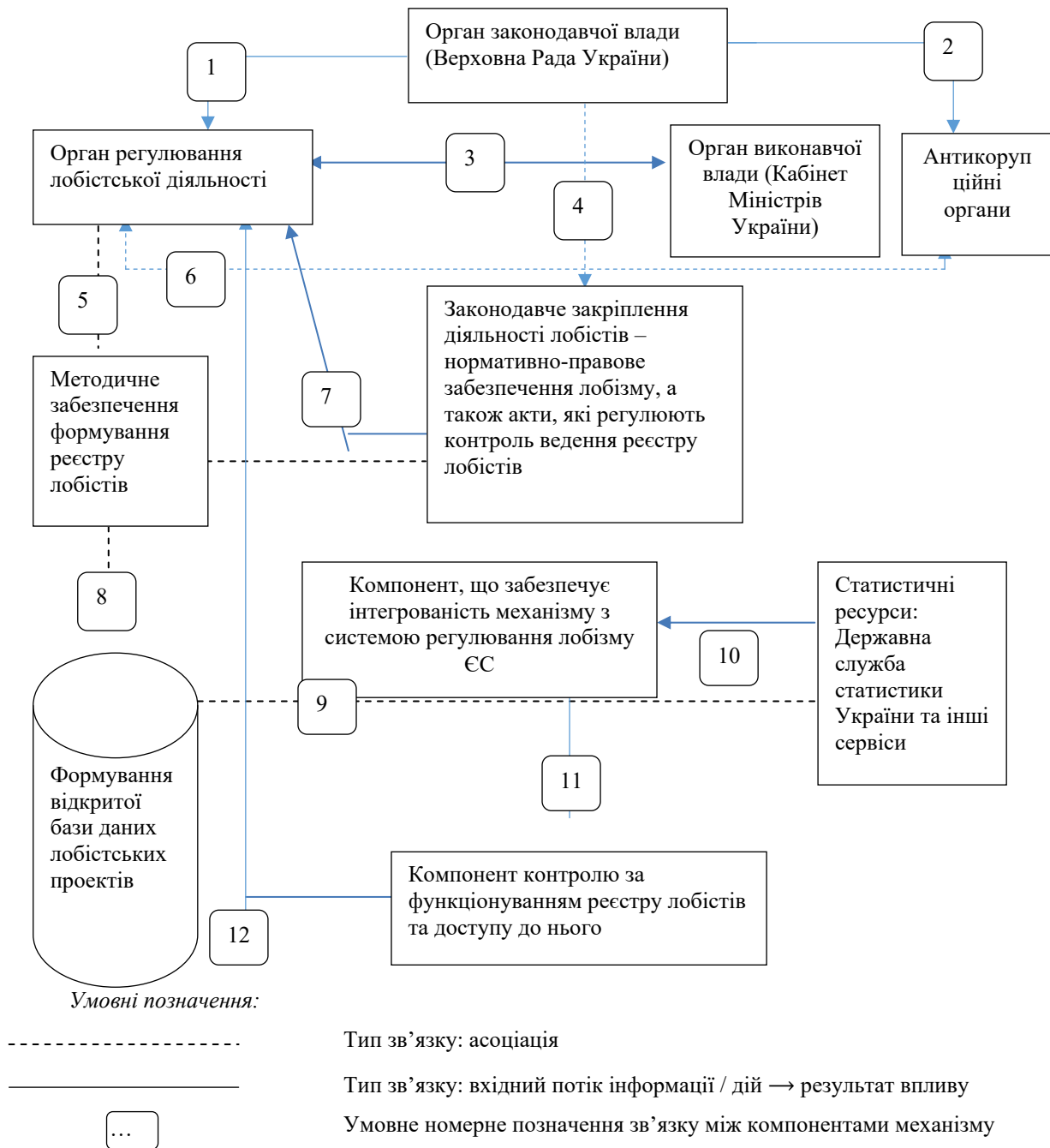


Рис. 1. Інституційно-організаційна модель механізму регулювання лобізму в Україні

*Джерело: складено автором

законодавчої та виконавчої влади, у тому числі антикорупційними органами.

Орган законодавчої влади (Верховна Рада України, надалі ВРУ) здійснює нормативне забезпечення процесу функціонування інших органів – органу регулювання лобізму, Кабінету Міністрів України (надалі КМУ), Антикорупційних органів. Орган регулювання лобізму має здійснювати свою діяльність відповідно прийнятого закону України «Про лобізм» (зв'язок № 4 на

схемі). На сьогодні є 3 законопроекти щодо врегулювання лобізму в Україні, однак жоден з них не набув свого логічного продовження і всі вони перебувають у замороженій фазі [9; 10; 11]. Як було зазначено, на сьогодні у ВРУ зареєстровано чотири законопроекти щодо регулювання лобізму. Тому важливим кроком до формування механізму лобізму в найближчій перспективі є прийняття відповідного закону. Варто звернути увагу, що орган з регулювання лобізму також

має дотримуватися інших нормативних актів, які окреслюють периметр антикорупційної боротьби та базис функціональних повноважень працівників даного органу (зв'язок № 1 на схемі). З іншого боку ВРУ приймає закони та відповідні зміни до них, на основі яких формуються накази та постанови КМУ, а також здійснюється законодавче регламентування антикорупційних органів (зв'язки № 2 та № 4 на схемі).

Основні положення про завдання, функції та принципи роботи органу з регулювання лобізму має бути визначено у законі «Про лобізм», який пропонується прийняти (зв'язок № 7 на схемі). Похідним нормативних документом також має стати професійно-етичний кодекс лобіста, положення якого мають бути узгоджені з іншими нормативними актами у сфері регулювання лобізму.

Законодавче закріплення прав лобіста, нерозголошення конфіденційної інформації та персональних даних є однією з найважливіших вимог до професійно-етичного кодексу лобіста. Специфіка лобістської діяльності характеризується тим, що існує досить високий ризик неправомірного використання конфіденційної інформації, особливо в умовах України. Зокрема, досить вагомим аргументом у даному напрямку є недосконалість вітчизняного правового поля щодо врегулювання питань, пов'язаних з розголошенням конфіденційних даних та порушенням авторських прав [7]. Лобісти, у ході взаємодії зі своїми клієнтами, отримують доступ до чутливих даних та інформації, що може містити ознаки комерційної таємниці. Порушення законодавства у сфері захисту інформаційних прав може бути серйозним викликом для продовження здійснення лобістської діяльності. Для роботи з конфіденційними даними особа повинна мати відповідні навички та бути обізнаною з загальними правилами захисту інформації від її розголошення, а також мати елементарні навички інформаційної грамотності, аби не компрометувати власний доступ до чутливих даних в аспекті ризику протиправного доступу до них з боку третіх осіб.

Також положення професійно-етичного кодексу лобіста має визначати вимоги до складу професійної характеристики лобістів та вимагати не лише вміння працювати з інформацією, а й нівелювати корупційні ризики у процесі лобіювання, мати необхідні навички, уникати конфлікту інтересів, тощо. Лобісти мають бути професійними людьми, з відповідним досвідом

у сфері просування політичних інтересів. Тому, перелік компетенцій лобістів варто доповнити вимогами щодо володіння навиками комунікацій з органами державної влади та посадовими особами, знання публічного сектору управління, норма господарського та цивільного права, тощо. Очевидним є той факт, що наявність наведених прописаних положень в професійно-етичному кодексі лобіста не гарантує наявності у потенційного лобіста відповідних якостей. Однак, перелік цих положень є важливою допоміжною інформацією при формуванні реєстру лобіста. Для прикладу, можна розглянути ситуацію, коли лобіст подає запит на включення до реєстру.

Серед основних критеріїв, що заповнюються при поданні запиту – наявність вищої освіти відповідного фахового спрямування та додаткових відомостей з проходження навчальних програм, тренінгів. Це критерій має перевірятися системою електронного реєстру, а надані лобістом документи мають верифікуватися. У випадку підтвердження достовірності наданих особою даних, буде виконано вимогу положення професійно-етичного кодексу лобіста щодо володіння відповідними навиками. Так, особи, які мають вищу освіту у галузі державного управління, або ж пройшли спеціальні програми навчання, по замовчуванню мають відповідати критерію наявності відповідних професійних якостей, що закладені у положеннях професійно-етичного кодексу лобіста.

Функціонування органу регулювання лобізму має відбуватися на основі відповідного методичного забезпечення (зв'язок № 5 на схемі). Даний орган не має бути підконтрольним Кабінету Міністрів України (зв'язок № 3 на схемі), однак також повинен володіти певною самостійністю у прийнятті ряду рішень щодо адміністрування реєстру за тих умов, коли ці рішення не йдуть врозріз із загальними вимогами у сфері антикорупційного законодавства (зв'язок № 6 на схемі).

Важливим інфраструктурним компонентом механізму регулювання лобізму виступає відкрита база даних лобістів (зв'язок № 6 на схемі). Вона є технологічним доповненням до реєстру. Однак, надавати безпосередній доступ до реєстру лобістів усім користувачам не можна, оскільки адміністрування реєстру та доступ до його даних повинні бути лише у працівників органу регулювання лобізму [14]. Це зумовлено тим, що сам реєстр безпосередньо містить

персональні дані, які відповідно до вітчизняного (Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI «Про захист персональних даних» [8]) та європейського законодавства (GDPR, «General Data Protection Regulation» [15]) є строго конфіденційними та перед тим, як бути відкриті для публічного доступу, мають бути знеособлені. Тому відкрита інформаційна база лобістів має накопичувати агреговані дані з реєстру лобістів. Наявність наведеної бази лобістів є основою для відображення також знеособлених агрегованих даних у статистичних ресурсах Державної служби статистики України та інших дата-сервісах (зв'язок № 9 на схемі). Додатковим є компонент, що забезпечує інтегрованість механізму регулювання лобізму з системою регулювання лобізму Європейського Союзу (зв'язок № 10 на схемі). Зокрема, мова йде про двосторонній інформаційний обмін даними стосовно лобістів між українським та європейськими реєстрами. Також знеособлені статистичні дані з реєстру лобістів України мають бути доступні для європейських організацій з метою забезпечення прозорості політичного процесу в Україні (зв'язок № 11 на схемі).

Компонент контролю за функціонуванням реєстру лобістів та доступу до нього є важливим елементом для забезпечення дієвості запропонованого механізму регулювання лобізму (зв'язок № 12 на схемі). В якості компоненту контролю можна запропонувати декілька альтернативних варіантів:

- контроль за діяльністю органу, що буде здійснювати регулювання лобістської діяльності, може забезпечуватися вже наявними органами виконавчої влади (наприклад, цим органом контролю може виступати один з департаментів, що знаходяться в межах секретаріату Кабінету Міністрів України: Департамент з питань інфраструктури та технічного регулювання, Відділ з питань дотримання антикорупційного законодавства, Департамент моніторингу та контролю);

- створення нового структурного підрозділу в межах одного з органів виконавчої влади (Національне антикорупційне бюро України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції), який буде забезпечувати функції контролю за адмініструванням реєстру лобістів.

Загальною метою розробки відкритої інформаційної бази лобістських проектів є впровадження реєстру лобістів в Україні з використан-

ням кращого світового досвіду, що передбачає публічний доступ до деперсоналізованих даних про діяльність лобістів. У разі досягнення мети, можна припустити, що можливим буде суттєве зниження рівня корупційного лобізму у перші роки після впровадження рішення; а також зниження тіньових потоків коштів від корупційного лобізму та рівня зростання суспільного контролю за лобізмом, що може допомогти уникнути шкоди суспільно-політичним інтересам України.

Проблематика розробки відкритої інформаційної бази пояснюється відсутністю досвіду реалізації подібних проектів та недостатнім розумінням інформаційної моделі даних. Зокрема, на при запуску електронного реєстру лобістів в умовах відсутності відкритої інформаційної бази, він не зможе використовуватися як інструмент громадянського суспільства для відстоювання інтересів різних соціальних груп. Однак, наведені проблеми можуть бути нівельовані за рахунок застосування підходу SAFE [16], що дозволить ітераційно створити та впровадити в роботу базу лобістських проектів. При цьому, у разі впровадження бази проектів буде досягнуто суспільний контроль за здійсненням лобізму.

Основні ключові вимоги впровадження відкритої інформаційної бази лобістів передбачають наявність інструментів для збору агрегованих даних з реєстру лобістів та їх збереження до репозиторію. Дані мають бути надійно захищені, для чого можуть використовуватися засоби криптографії та впровадження автоматизованих систем контролю за можливими загрозами (vulnerabilities checks). Наявність механізмів агрегування та знеособлення даних реєстру лобістів є важливим компонентом, що забезпечить можливості отримання користувачами узагальнених статистичних даних про виконання лобістських проектів.

Важливу увагу в аспекті вимог до інформаційної бази варто приділити розробці зручного інтерфейсу користувача з елементами аналітики. Користувачі повинні мати змогу самостійно будувати фільтри для пошуку необхідних даних, а також отримувати статистичні дані у формі зведених таблиць та інформативних графіків. Наприклад, така можливість є у відкритій інформаційній базі даних лобістських проектів, що впроваджена в ЄС та інтегрована з електронним реєстром. Вона дозволяє користувачу зайти на сторінку з фільтрами, задати необхідні критерії вибірки та вивести інформацію у вигляді динамічної таблиці, графіка або ж завантажити дані у текстовому вигляді.

Висновки і пропозиції. Отже, основні тенденції та характеристики розвитку лобістської діяльності мають певну специфіку, що частково спирається на зарубіжний досвід, але в переважній мірі все ж таки формується під впливом ряду політико-правових, соціально-економічних та культурно-етичних факторів. Тому обґрунтування оптимального механізму регулювання лобізму в сучасній Україні має базуватися на кращих світових практиках, а також враховувати помилки, які були зроблені в Україні у процесі здійснення спроб легалізувати лобізм в рамках чинного законодавства.

Список використаної літератури:

1. Ворчакова І. Є. Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні. *Політикус*. 2016. № 1. С. 88–91.
2. Гнатенко Н. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність. *Гілея: науковий вісник*. 2016. № 115(12). С. 434–439.
3. Годний С. П. Лобізм: кейс-підходи до сучасного розуміння. *Гілея: науковий вісник*. 2018. № 135(8). С. 309–313.
4. Гулак Л. С. Правове регулювання відносин у галузі обробки персональних даних. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/67.pdf
5. Журба Ю. А. та ін. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 11–16.
6. Мареніченко В. В., Сичова М. О. Механізми лобізму в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 88–93.
7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.06.2020).
8. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
9. Про Лобізм: Проект Закону № 3059-1 від 28.02.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68265
10. Про лобістську діяльність: Проект Закону № 3059-3 від 03.03.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68279
11. Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання № 3059-2 від 02.03.2020 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/J1015481.html
12. Рачинська М. П. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 43–48.
13. Черинько І. П. Розвиток лобізму в Україні як перспективний шлях модернізації громадянського суспільства та розвитку неурядових організацій. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 4. С. 375–85.
14. Шевченко Т. Закон про лобізм Україні не потрібен. Центр демократії та верховенства права. 2020. URL: <https://cedem.org.ua/news/zakon-pro-lobizm-ne-potriben/> (дата звернення: 14.05.2021).
15. Complete guide to GDPR compliance URL: <https://gdpr.eu/>
16. SAFE. Agile Framework. URL: <https://www.scaledagileframework.com/vision/>

Samoilenko O. O. Directions of improving lobby regulation in Ukraine

In the course of the research the main preconditions for the formation of the model of lobbying regulation in Ukraine are substantiated. The main trends and problems of lobbying are described.

The main values of the reference of the mechanism of lobbying regulation in Ukraine are determined. In particular, special attention was paid to the substantiation of legislative initiatives to legalize lobbying in Ukraine as a specific type of professional activity. The basic preconditions for realization of the idea of legislative consolidation of lobbying activity are defined. Certain obstacles to the possibility of synchronizing lobbying activities with current anti-corruption legislation have also been substantiated. The main stages of the model of lobbying development in Ukraine are substantiated. Relevant conclusions have been made on the legal basis for solving the problem of legalization of lobbying, in particular, the emphasis is on the existence of a number of potential benefits of this process.

The proposed provision of the professional code of ethics for lobbyists should define the requirements for compliance with professional characteristics. The issues of developing an open information database of lobbyists are revealed and the main key requirements for the implementation of an open information database of lobbyists are analyzed. Attention is paid to the development of a user-friendly interface with elements of analytics.

A model of a mechanism for regulating lobbying has been developed and proposed, which creates opportunities for the use of modern tools of public administration of political processes, taking into account a systematic approach that ensures coordination of individual government bodies and interests of other public administration entities at different stages of lobbying. The main components of this proposed model of the mechanism of regulation of lobbying activity are revealed in more detail.

Key words: lobbying, lobbying activity, lobbying, mechanism, public administration, state regulation, state apparatus.

І. Б. Якайтис

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародних перевезень та митного контролю
Національного транспортного університету

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
ректор Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

Н. Д. Шульга

доктор наук з державного управління,
директор Відокремленого структурного підрозділу
«Київський транспортно-економічний фаховий коледж
Національного транспортного університету»

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТРАНСПОРТНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

У статті систематизовані фактори, які мають вагомий вплив на процес формування та реалізацію інвестиційного потенціалу транспортної галузі: екзогенні (призначення інвестицій для споживчих цілей або для потреб транспортної галузі; джерела фінансування можливих розробок; позиціонування відповідного суб'єкта господарювання в галузі; ефективна державна політика у напрямку інвестиційної діяльності; діяльність інвестиційної інфраструктури поза межами бізнесу); ендогенні (інтелектуальний капітал; належний психологічний клімат в проведенні організації, тобто відповідний рівень лояльності учасників для відтворювального процесу; досягнутий техніко-технологічний рівень; організація належного управління інтелектуальною власністю; належність організаційних структур для управління завданням інвестиційної діяльності). Ідентифіковані головні напрями механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі: реформування відносин власності механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; фінансово-кредитне забезпечення проведення фундаментальних досліджень й реалізація пріоритетних інвестиційних проєктів; реалізація ефективних механізмів соціально-економічного й екологічного стимулювання інвестиційної діяльності; сприяння забезпечення системної охорони прав на інтелектуальну власність. Обґрунтовані заходи забезпечення результативності механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі: удосконалення та адаптації до умов сьогодення нормативно-правової бази; формування надійної структури інформаційно-консалтингового забезпечення провадження інвестиційної діяльності у транспортній галузі; підтримка та популяризація інвестиційної культури для транспортної галузі шляхом більш широкого впровадження інновацій; всебічна підтримка та розвиток наукової діяльності, створення наукових лабораторій і кластерів на їх основі. Представлено структурну декомпозицію механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі, яка передбачає реалізацію сукупності завдань стратегічного планування розвитку ресурсного транспортної галузі на основі використання практичного інструментарію горизонтального й вертикального управління. Визначено, що результати реалізації такого механізму орієнтовані на ефективне використання наявного інвестиційного потенціалу України, державної підтримки інвестиційних проєктів та підтримку конкурентного середовища, яке відповідає нагальним ринковим трансформаціям.

Ключові слова: транспортна галузь, механізм, розвиток, публічне управління, інвестиційний потенціал.

Постановка проблеми. Зовнішньоекономічна діяльність країни загалом та вітчизняних підприємств зокрема передбачає розвиток сфери транспортних послуг. Підвищення їх якості може значно знизити витрати на транспорт як частину собівартості продукції та, відповідно, підвищити прибутковість конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. З іншого боку, нарощення обсягів зовнішньої торгівлі країною змушує підприємства транспортної галузі удосконалювати свої технології та шукати шляхи подолання існуючих проблем. Україна має значний потенціал для нарощування потенціалу транспортної галузі. В умовах євроінтеграції змінюється глобальний вектор, трансформуються логістичні схеми, відповідно питання врегулювання проблем розвитку інвестиційного потенціалу транспортної галузі набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями проблем розвитку інвестиційного потенціалу та підвищення результативності функціонування транспортної галузі країни займалися такі науковці: Н. Ващенко, К. Коценко, Ю. Пашенко, Е. Ємельянова, А. Хахлюка й інші. Однак проблема реалізації механізмів публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі, зокрема технічних бар'єрів, є доволі новою на теренах вітчизняної науки та потребує подальшого дослідження.

Метою статті є поглиблення та обґрунтування теоретико-методологічних основ реалізації механізмів публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація публічної політики розвитку інвестиційного потенціалу транспортної галузі засновано на реалізації сукупності функцій, що виражають екзогенний прояв специфічних властивостей та її роль у загальнодержавних соціально-економічних відносинах. Фактори і умови екзогенного середовища породжують актуальність формування нового механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі з урахуванням специфіки імплементації відповідних принципів:

- стратегічної цілеспрямованості інвестиційного потенціалу обумовлює актуальність наявності й досягнення стратегічних цілей транспортної галузі на основі дотримання пріоритетності науково-інноваційної політики;

- для вертикально-наскрізного управління передбачає розробку механізму формування інвестиційного потенціалу транспортної галузі з дотриманням пріоритетів національної, регіональної інвестиційної політики;

- безперервності реалізації інвестиційної діяльності передбачає перманентне використання у діяльності транспортної галузі інвестиційних змін, які сприяють поступовому переходу на новий рівень її розвитку;

- рефлексивності передбачає забезпечення певної адаптації на основі належної реакції інвестиційної діяльності підприємств транспортної галузі до швидко мінливих запитів ринків транспортної галузі;

- динамічності (адаптивності) забезпечує чіткий цілеспрямований рух транспортної галузі вперед на засадах пошуку шляхів адаптації до мінливих вимог ринкового середовища на засадах розширення асортименту інноваційної продукції, зростання рівня інвестиційної активності;

- комплексності реалізує взаємну ув'язку складових елементів, підсистем, етапів життєвого циклу інвестицій, належний ієрархічних рівнів та організаційних, соціально-економічних, виробничих й інших стратегічних заходів реалізації інвестиційного потенціалу транспортної галузі;

- систематичності визначає стабільне безперервне виконання всіх робіт у сфері формування та реалізації інвестиційного потенціалу транспортної галузі, їх ритмічність й довготривалість дії;

- науковості, що реалізує розробку заходів та впливів на інвестиційний потенціал транспортної галузі з урахуванням об'єктивних законів та закономірностей системного управління;

- інтеграції, що передбачає розвиток інвестиційного потенціалу як відкритої системи у тісній взаємодії із іншими соціально-економічними суб'єктами ринку, інтегруючими зусилля у єдиний інвестиційний простір [1–3].

На кожному рівні розвитку суб'єктів транспортної галузі будуть властиві індивідуальні фактори, які мають суттєвий вплив на процес формування та реалізацію інвестиційного потенціалу транспортної галузі. Тому, фактори, які впливають на макро- й мезорівні перебувають під безпосереднім впливом державної політики, певного рівня економічного циклу у країні і розвитку технологічних укладів тощо. Також, на мікрорівні фактори представляються шляхом динамічної реалізації діючого інвестиційного проєкту. Ми переконані, що актуальним

є визначення й обґрунтування конкретних факторів. На засадах проведеного дослідження існуючих методологічних підходів до проведення класифікації факторів розвитку інвестиційного потенціалу транспортної галузі країни, автором запропоновано систематизувати їх на відповідні екзогенні й ендогенні фактори.

До екзогенних факторів доцільно віднести:

- призначення інвестицій для споживчих цілей або для потреб транспортної галузі. Потреби для сучасного споживача відрізняються високою динамічністю, тобто, суб'єкти господарювання, які надають послуги, змушені бути інноваційними;

- джерела фінансування можливих розробок. Інвестиційна діяльність, зазичай, характеризується значним рівнем невизначеності та ризику, тому головним принципом системи фінансування транспортної галузі є множинність належних джерел. Можливість залучити різні зовнішні джерела фінансування, та можливість працювати за різними державними контрактами, значно підвищує інвестиційну активність транспортної галузі;

- позиціювання відповідного суб'єкта господарювання в галузі. Значна кількість дослідників вважають, що представлені галузеві лідери, прагнучі зберегти так званий статус-кво, значно зменшити турбулентність галузевого середовища, суттєво поліпшують інновації. Також галузеві новачки та аутсайтери, намагаючись змінити сформоване розміщення сил у галузі, суттєво підвищити турбулентність відповідного галузевого середовища, є належним ініціаторами базисних інновацій;

- ефективна державна політика у напрямку інвестиційної діяльності (оподаткування, рівень стандартизації і сертифікації, законодавство);

- діяльність інвестиційної інфраструктури поза межами бізнесу (захист інтелектуальної власності, функціонування ринку патентів та послуг тощо).

Ендогенними факторами, які впливають на інвестиційний потенціал транспортної галузі, варто зазначити такі:

- інтелектуальний капітал: кваліфікація працівників, підготовки й перепідготовки спеціалістів, мотивація свого персоналу, інтелектуальна активність працівників;

- належний психологічний клімат в проведенні організації, тобто відповідний рівень лояльності учасників для відтворювального процесу до відповідного суб'єкта господарю-

вання та належний рівень становлення інвестиційної культури;

- відповідний досягнутий техніко-технологічний рівень;

- належний науково-технічний заділ у незавершених інвестиційних проєктах;

- організація належного управління інтелектуальною власністю;

- належність організаційних структур для управління завданням інвестиційної діяльності.

Варто зауважити, що такі фактори впливають на існуючі складові інвестиційної активності транспортної галузі. Так, на можливість реалізувати інвестиційну діяльність впливають не лише внутрішні, а й зовнішні динамічні фактори (джерела фінансування, діяльність інноваційної інфраструктури тощо) [4–5].

Головними напрямками механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі:

- реформування відносин власності механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі й впровадження інноваційних організаційних форм діяльності відповідних суб'єктів транспортної галузі;

- фінансово-кредитне забезпечення проведення фундаментальних досліджень й реалізація пріоритетних інвестиційних проєктів на засадах державного замовлення, активізації приватних інвестицій у різні високотехнологічні розробки;

- реалізація ефективних механізмів соціально-економічного й екологічного стимулювання інвестиційної діяльності;

- сприяння забезпечення системної охорони прав на інтелектуальну власність [6–7].

У свою чергу, варто враховувати, що механізм публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі безпосередньо залежить від абсолютного рівня інвестиційної привабливості галузі, прозорості реалізації соціально-економічних процесів, результативності законодавства, яке повинно регламентувати господарську та соціально-економічну діяльність. Як отриманий результат дотримання таких умов механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі доцільно орієнтуватись на активне залучення саме приватного капіталу, виконання його можливих прав, гармонізація екологічних й соціально-економічних інтересів – які, безпосередньо, стимулюють впровадження заходів розвитку інвестиційного потенціалу досліджуваної галузі. Механізм

публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі під чітким контролем держави призводить до стабільності показників його функціонування. У такому аспекті у найширшому сенсі представлений механізм інтерпретує орієнтири для різних ініціатив й відкриває більш широкі перспективи для їх реалізації – що, насамперед, сприяє становленню й зміцненню дієвого співробітництва між приватним сектором й наукою.

Результативність механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі передбачає:

- більш широке використання новітніх ідей, нових технологій шляхом безпосереднього впровадження їх у галузі;

- збалансованість стимулювання інвестиційної діяльності й підвищення, конкурентоспроможності на засадах досягнення результатів науково-технічного прогресу;

- формування прозорих умов для організації інвестиційної діяльності у контексті прийняття стратегічних законів й підзаконних актів, гармонізація й захист інтересів і прав суб'єктів саме такої діяльності;

- формування комфортного середовища для сприяння організації виробничо-господарської та економічної діяльності на умовах оптимальної конкуренції й дотримання існуючого законодавства;

- розробка ефективної інфраструктури щодо ефективного освоєння й впровадження інновацій та забезпечення співробітництва між різними суб'єктами інвестиційної діяльності на засадах розвитку державно-приватного партнерства у галузі.

Для сприяння забезпечення результативності реалізації представлених заходів досить важливо досягти максимально позитивних змін у контексті:

- удосконалення та адаптації до умов сьогодення нормативно-правової бази з метою забезпечення розвитку інвестиційного потенціалу транспортної галузі;

- формування надійної структури інформаційно-консалтингового забезпечення провадження інвестиційної діяльності у транспортній галузі для організації ефективної комунікації між інвесторами й інноваторами;

- підтримка та популяризація інвестиційної культури для транспортної галузі шляхом більш широкого впровадження інновацій, стимулювання науково-популярної й просвітницької діяльності, перш за все шляхом задіяння засобів масової інформації;

- всебічна підтримка та розвиток наукової діяльності, створення наукових лабораторій і кластерів на їх основі.

Головним завданням публічного управління варто визнати необхідність сприяння розвитку інвестиційного потенціалу транспортної галузі, що сприятиме скороченню технологічного та економічного відставання України від розвинених країн світу, що, насамперед, сприятиме зростанню міжнародного авторитету країни, мінімізації випадків недобросовісної конкуренції та різних соціально-економічних розслідувань, стримуючих бар'єрів та інших перешкод адміністративного впливу, захищаючи існуючі прав й соціально-економічні інтереси різних суб'єктів господарювання транспортної галузі, яку відповідно вони проводять під її контролем.

У цьому контексті, надано теоретичне обґрунтування структурної будови механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі, який запропоновано розглядати через сукупність методів (економічно-адміністративних), принципів, завдань, функцій та інструментів впливу на згадані процеси (рис. 1).

Саме від рівня організації стратегічного планування залежить результативність механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі України. В роботі обґрунтовано послідовність виконання такого планування, яка передбачає реалізацію наступних етапів: 1) обґрунтування завдань і цілей механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 2) оцінку потенціалу та чинників механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 3) визначення існуючих регіональних переваг, задля посилення ресурсного потенціалу транспортної галузі; 4) розробку механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 5) розробку плану заходів щодо впровадження механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 6) здійснення комплексу заходів щодо реалізації механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 7) розробку та реалізацію програм механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі; 8) моніторинг результативності представленого механізму; 9) коригування поставлених цілей і методів для їх досягнення.

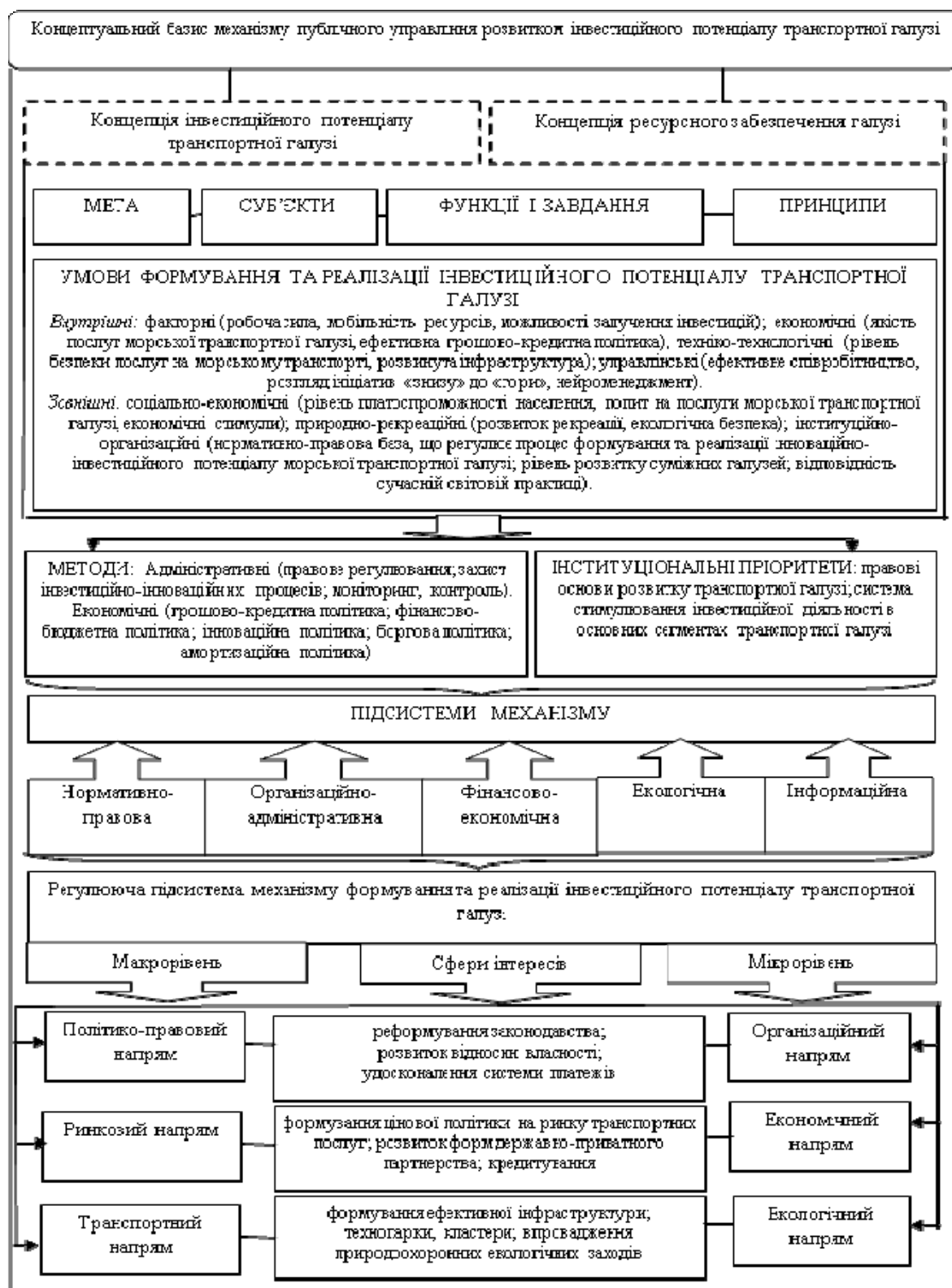


Рис. 1. Графічне представлення механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі України

Джерело: розроблено авторами.

Націленість діяльності підсистем механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі на проведення єдиної соціально-економічної політики з забез-

печенням корпоративних пріоритетів і умов фінансування інвестиційних проєктів гарантує досягнення оптимальності макроекономічних і підприємницьких результатів.

Висновки. Систематизовано фактори впливу на механізм публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі (зовнішні та внутрішні). Запропоновано якісно новий концептуальний підхід до розробки механізму публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі в Україні, який дає змогу нейтралізувати існуючі суперечності і проблеми, використовуючи програмно-цільові методи, ключові положення системного підходу й концепцію інвестиційного розвитку. Визначено ключові (мета, завдання, загальні й специфічні принципи, функції, суб'єкти, об'єкт, методи та дієві інструменти) та функціональні (алгоритм стратегічного планування, дієвий інструментарій для реалізації організаційно-економічного забезпечення) складові такого механізму, імплементація яких орієнтоване на отримання синергетичного ефекту. Формалізовано напрями вдосконалення публічного управління розвитком інвестиційного потенціалу транспортної галузі України: стимулювання попиту на провадження наукових досліджень у транспортній галузі; налагодження міжнародної співпраці; стійкий розвиток державно-приватного партнерства й комунікаційних центрів; забезпечення ефективності вітчизняного законодавства; формування спеціалізованого інституційного середовища тощо. До пріоритетів реалізації визначених напрямів належать: розробка міжгалузевих

центрів взаємодії; активізація форм державно-приватного партнерства та інше.

Список використаної літератури:

1. Логотова Т. Г., Полторацький М. М. Сучасний стан транспортної інфраструктури України. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2(12). Т. 2. С. 8–14.
2. Мохова Ю. Л. Значення транспортної галузі в системі національної економіки України. *Дон ДУУ. Менеджер*. 2015. № 1(69). С. 88–96.
3. Панасенко Н. Л., Іваник В. Б. Комплексна оцінка транспортної системи та її підсистем в Україні. *Економічний простір*. 2014. № 84. С. 89–97.
4. Кухарчик В. Г. Стан та напрями розвитку транспортного комплексу України. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті*. ОНМУ. № 48(3). Одеса, 2014. С. 136–148.
5. Асиметрія ринків транспортних послуг: теоретичні основи визначення та управління : колективна монографія / Ільченко С.В. та ін. ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2018. 266 с.
6. Minakova S. M., Lypynska O. A., Minakov V. M. Ukraine in the system of international transportation. Management of modern socio-economic systems : collective monograph. Vol. 1. Lithuania : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2017. P. 120–133.
7. Алексієв В. О. Управління розвитком транспортних систем : монографія / В. О. Алексієв. Харків : ХНАДУ, 2008. 268 с.

Yakaytis I. B., Shestakovska T. L., Shulga N. D. Mechanism of public management of the development of the investment potential of the transport industry of Ukraine

The article systematizes factors that have a significant impact on the process of formation and realization of the investment potential of the transport industry: exogenous (designation of investments for consumer purposes or for the needs of the transport industry; sources of financing for possible developments; positioning of the relevant business entity in the industry; effective state policy in the direction of investment activity; activity of investment infrastructure outside the boundaries of business); endogenous (intellectual capital; the appropriate psychological climate in the conduct of the organization, that is, the appropriate level of loyalty of participants for the reproduction process; the achieved technical and technological level; the organization of proper management of intellectual property; the appropriateness of organizational structures for managing the task of investment activity). The main directions of the mechanism of public management of the development of the investment potential of the transport industry have been identified: reforming the ownership relations of the mechanism of public management of the development of the investment potential of the transport industry; financial and credit support for fundamental research and implementation of priority investment projects; implementation of effective mechanisms of socio-economic and environmental stimulation of investment activity; promoting the system protection of intellectual property rights. Reasoned measures to ensure the effectiveness of the mechanism of public management of the development of the investment potential of the transport industry: improvement and adaptation to the current conditions of the regulatory and legal framework; formation of a reliable structure of information and consulting support for the implementation of investment activities in the transport industry; support and popularization of investment culture for the transport industry through wider implementation of innovations; comprehensive support and development of scientific activities, creation of scientific laboratories and clusters based on them. The structural decomposition of the

mechanism of public management of the development of the investment potential of the transport industry is presented, which provides for the implementation of a set of strategic planning tasks for the development of the resource transport industry based on the use of practical tools of horizontal and vertical management. It was determined that the results of the implementation of such a mechanism are focused on the effective use of Ukraine's existing investment potential, state support for investment projects, and support for a competitive environment that corresponds to urgent market transformations.

Key words: *transport industry, mechanism, development, public administration, investment potential.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351:303

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.16>

В. В. Звірич

кандидат медичних наук, докторант
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

В. М. Якубів

доктор економічних наук, професор
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

МЕТОДИЧНІ ПРИНЦИПИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Сучасний етап становлення системи публічного управління в галузі охорони здоров'я є складним і неоднозначним. Важливі виклики сьогодення, що пов'язані з запланованими змінами у процесі децентралізаційних процесів та незаплановані, що зумовлені надзвичайними ситуаціями: поширенням пандемії COVID-19 та проблемами воєнного стану спричиняють очікувані (передбачувані) та неочікувані зміни у сучасному розвитку системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Аналіз основних особливостей прояву впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на об'єкт дослідження дозволив виокремити основні принципи впровадження змін на сучасному етапі. Важливим завданням при цьому є організаційно-методична підготовка до впровадження сукупності змін задля досягнення очікуваної результативності. Тому у статті обґрунтовано комплексні методичні підходи і принципи удосконалення системи управління персоналом у галузі охорони здоров'я на сучасному етапі. До основних методичних принципів удосконалення системи управління персоналом віднесено: чітке формулювання бачення (візії) змін; складання детального плану змін; інформування і комунікація задля розуміння змін серед працівників; послідовність виконання дій у загальній системі змін; управління критичним, раціональним та емоційними інтелектами; моніторинг проміжних результатів та оприлюднення їх; аналіз проміжних та кінцевих результатів; своєчасність прийняття рішень. У даному дослідженні детально розкрито сутність наведених методичних принципів та механізм їх застосування у сучасних умовах з врахуванням специфіки об'єкта дослідження. Обґрунтовані методичні принципи охоплюють основні аспекти цілого циклу управлінського механізму: від стратегічного планування, тактичного планування та оперативного програмування конкретних кроків змін в управлінні персоналом у галузі охорони здоров'я. Запропоновані методичні принципи мають важливе прикладне значення, оскільки є основою у побудові організаційно-методичного механізму удосконалення системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: публічна служба, методика, публічне управління, медичні заклади, механізм.

Постановка проблеми. Сучасна система управління персоналом у галузі охорони здоров'я перебуває у фазі активного реформування. Децентралізаційні процеси, які розпочалися у 2015 р. в Україні передбачають організаційні зміни в медичних інституціях різного рівня. Ці зміни зумовлюють зміни умов праці, виробничих відносин та управлінських механізмів у практичній діяльності. Крім цьо-

го вплив умов зовнішнього середовища, що пов'язані, передусім з надзвичайними ситуаціями, які впродовж останніх років охоплюють нашу країну створюють додаткові нові тенденції організаційно-управлінських змін у галузі охорони здоров'я. Тому на сучасному етапі важливим є дослідження методики удосконалення системи управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У сучасній науковій літературі висвітлюються результати досліджень з проблематики організаційних змін у функціонуванні закладів охорони здоров'я. Серед вітчизняних та іноземних науковців, які досліджують ці питання є: О. Дмитрук, О. Свінцицька [1], В. Москаленко, Т. Грузева [2], Г. Граціотова, М. Ясіновська [3], А. Бричко [4], Л. Ліштаба [5], В. Ровенська, О. Саржевська [6], В. Борщ [7], Ю. Малігон [8], А. Мартінго [9], А. Сінга [10]. Водночас питання удосконалення системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я в контексті останніх викликів сучасного суспільства є недостатньо вивченими.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування основних методичних принципів удосконалення системи управління персоналом у галузі охорони здоров'я з врахуванням інноваційних тенденцій в сучасному менеджменті та викликів зовнішнього середовища.

Виклад основного матеріалу.

З метою забезпечення удосконалення механізму управління персоналом у галузі охорони здоров'я важливим є розробка комплексної методики реалізації системних заходів, що спрямовані на це. При цьому важливим є обґрунтування конкретних методичних принципів реалізації запланованих змін. У процесі аналізу основних особливостей функціонування системи управління персоналом у досліджуваній галузі у статті обґрунтовано основні методичні принципи удосконалення механізму управління персоналом в галузі охорони здоров'я. До таких методичних принципів належать:

- чітке формулювання бачення (візії) змін;
- складання детального плану змін;
- інформування і комунікація задля розуміння змін серед працівників;
- послідовність виконання дій у загальній системі змін;
- управління критичним, раціональним та емоційними інтелектами;
- моніторинг проміжних результатів та оприлюднення їх;
- аналіз проміжних та кінцевих результатів;
- своєчасність прийняття рішень.

Однією з визначальних принципових методичних засад є чітке формулювання бачення (візії) змін. Цей принцип передбачає важливість окреслення майбутнього бачення змін з визначенням довгострокових цілей і мети, стратегічних напрямів розвитку, обмежень та довгострокових кінцевих отриманих результатів.

У широкому розумінні бачення описує бажане майбутнє становище об'єкта дослідження з окресленням його основних характеристик, які планується досягнути. У даному випадку важливим є визначення бачення майбутньої системи управління персоналом в галузі охорони здоров'я, а саме опис структури, ієрархії, комунікації, автоматизації, складових елементів системи (підбору персоналу, оцінка, розвиток, мотивація працівників) та взаємозв'язків між структурними елементами.

Формулювання бачення має бути простим, лаконічним і зрозумілим усім стейкхолдерам даного процесу.

Наступним методичним принципом є складання детального плану змін. Якщо на попередньому етапі визначаються лише загальні риси, стратегічні наміри та кінцеві характеристики об'єкта дослідження, то на даному етапі важливим є формування детального плану конкретних змін. У цьому контексті необхідним є складання конкретних короткострокових завдань (на рік і поточних), встановлення кінцевого терміну виконання певних завдань, відповідальних осіб і виконавців, процедур, які забезпечать досягнення мети, а також очікуваних кінцевих результатів в межах кожного поставленого завдання. Таким чином даний методичний принцип передбачає деталізацію загальних стратегічних напрямів на конкретні цільові завдання.

З метою ефективної реалізації змін (досягнення очікуваних результатів при мінімальних витратах) важливим є інформування працівників щодо стратегічних і тактичних завдань і змін в організації. Ефективність комунікативного процесу визначить результативність впроваджуваних змін, а також складність даного процесу. Чим більше і оперативніше будуть проінформовані працівники, тим менший опір змін буде виникати. Інформаційна активність у процесі стратегічних змін відіграє важливе значення. Тому третім методичним принципом є своєчасне та максимальне інформування працівників як щодо бачення, завдань і цілей удосконалення механізму публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я, так і стосовно проміжних отриманих результатів, а також проблем, що при цьому виникають.

Четвертий методичний принцип – послідовність виконання дій у загальній системі змін передбачає необхідність дотримання чіткої послідовності у виконанні представлених на рис. 2.3.1 активностей. Представлена методика удосконалення меха-

нізму публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я є системою взаємопов'язаних кроків, які мають послідовний характер. Тому для того, щоб перейти до наступного кроку потрібно отримати результат на попередньому етапі. Тільки системний і послідовний підхід до змін забезпечить очікуваний результат.

П'ятий методичний принцип – управління критичним, раціональним та емоційним інтелектом – передбачає, що у процесі удосконалення механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я виникатиме чимало проблем, що пов'язані з поведінкою людей, їх розумінням чи нерозумінням певних ситуацій, їх ставленням до змін та вмінням керувати своїми інтелектом.

У даному контексті важливу роль відіграють 3 основні види інтелекту: критичний, раціональний та емоційний. Критичний інтелект – це той, що пов'язаний з критичним мисленням, тобто вмінням системно аналізувати, піддавати сумніву, перевіряти, встановлювати причинно-наслідкові зв'язки між окремими процесами чи елементами. Раціональний інтелект – це так званий розумовий інтелект, тобто вмінням приймати раціональні рішення на основі накопиченого досвіду, наявних вмінь, знань та навичок задля досягнення кінцевої мети. Емоційний інтелект – це той вид інтелекту, що відповідає за людські взаємовідносини, прояви емоцій, емоційну рівновагу, вміння розуміти емоції інших, вміння керувати і контролювати свої емоції. У сукупності ці види інтелекту дають можливість спрямовувати досліджуваний процес у визначеному напрямі.

Шостий методичний принцип – моніторинг проміжних результатів та оприлюднення їх – передбачає забезпечення постійного контролю і моніторингу за змінами, що відбуваються у ході удосконалення механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Систематичний моніторинг забезпечує для керівників повну поінформованість та можливість оцінити результативність здійснюваних змін, контролювати раціональність вибору та дотримання стратегічного і тактичного векторів руху та ефективність роботи підлеглих щодо виконання поставлених завдань. Для працівників систематичний моніторинг та оприлюднення проміжних і кінцевих результатів дає можливість оцінити наскільки ефективними та потрібними були проголошені зміни. Своєчасне інформування працівників щодо проміжних результатів реалізації механізму удосконалення системи управління персоналом може забезпечити перетворення

їх з пасивних спостерігачів у активних діячів, які сприятимуть і пришвидшуватимуть зміни.

Сьомий методичний принцип – аналіз проміжних та кінцевих результатів – передбачає деталізований комплексний аналіз і моніторинг усіх проміжних та кінцевих отриманих результатів у процесі удосконалення механізму публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я. Такий аналіз включає оцінку фінансової, організаційної та управлінської ефективності здійснюваних заходів. Мета такого аналізу полягає у виявленні проблемних аспектів, встановленні відповідності здійснюваних заходів кінцевій очікуваній меті та раціональності стратегічної та тактичної спрямованості. Будь-які відхилення слід враховувати при прийнятті управлінських рішень щодо продовження чи коригування плану активностей.

Восьмий методичний принцип – своєчасність прийняття рішень – пов'язаний з часовими обмеженнями. Це означає, що на етапі планування змін важливо встановити чіткі дедлайни для реалізації кожної поставленої цілі і завдання. Тому у процесі реалізації важливо забезпечити своєчасне прийняття рішень на різних управлінських рівнях.

Висновки і пропозиції. Таким чином з метою досягнення кінцевої мети, тобто підвищення ефективності функціонування системи управління персоналом в інституціях охорони здоров'я важливо при впровадженні у практику даної методики дотримуватись виокремлених десяти методичних принципів: чітке формулювання бачення (візії) змін; складання детального плану змін; інформування і комунікація задля розуміння змін серед працівників; залученість до змін; послідовність виконання дій у загальній системі змін; управління ризиками; управління критичним, раціональним та емоційними інтелектами; моніторинг проміжних результатів та оприлюднення їх; аналіз проміжних та кінцевих результатів; своєчасність прийняття рішень. Комплексне застосування розробленої методики та методичних прийомів дозволить забезпечити удосконалення механізму публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Дмитрук О. В., Свінцицька О. М. Управління адаптацією персоналу закладів охорони здоров'я в нових умовах господарювання. *Приазовський економічний вісник*. 2018. Вип. 5(10). С. 182–186.
2. Москаленко В. Ф., Грузева Т. С. Глобальні та національні проблеми кадрових ресурсів охорони здоров'я. *Главный врач*. 2007. № 1. С. 32–40.

3. Граціотова Г. О., Ясіновська М. О. Управління персоналом та підвищення кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я України в умовах Європейської інтеграції. *Економіка: реалії часу*: науковий журнал. 2020. № 6(52). С. 25–34. Режим доступу: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No6/25.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.06.2020.3. DOI: 10.5281/zenodo.4564470
4. Бричко А. М. Інтернет технології закладах охорони здоров'я. *Modern Economics*. 2021. № 29. С. 24–28. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V29\(2021\)-04](https://doi.org/10.31521/modecon.V29(2021)-04)
5. Ліштаба Л. Управління персоналом як провідна функція менеджера в сфері охорони здоров'я. *Галицький економічний вісник*. 2016. Вип. № 1. Т. 50. С. 163–169. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/74515901.pdf>
6. Ровенська В. В., Саржевська О. Є. Управління персоналом закладів охорони здоров'я в нових умовах господарювання та перспективи розвитку в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. Вип. № 3(57). С. 162–168. URL: [http://www.evdjournal.org/download/2019/3\(57\)/19-Rovenska.pdf](http://www.evdjournal.org/download/2019/3(57)/19-Rovenska.pdf)
7. Борщ В. І. Сучасна парадигма системи управління персоналом закладу охорони здоров'я. *Економіка та управління національним господарством*. 2019. Вип. № 1(69). С. 73–79. URL: http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/1_69_1_2019_ukr/11.pdf
8. Малігон Ю. М. Державна кадрова політика у сфері охорони здоров'я: теоретичні засади та сучасні тенденції. *Економіка, управління та адміністрування*. 2020. № 4(94). С. 160–164. URL: [https://doi.org/10.26642/ema-2020-4\(94\)-160-164](https://doi.org/10.26642/ema-2020-4(94)-160-164)
9. Martinho A. M. Becoming a Doctor in Europe: Objective Selection Systems. *American Medical Association Journal of Ethics*. December 2012. Vol. 14. Number 12: 984–988.
10. Sinha A. The Role of Team Effectiveness in Quality of Health Care. *Integrative Journal of Global Health*. 2017. Vol. 1. No. 1–2. P. 1–4.

Zvirych V.V., Yakubiv V.M. Methodical principles of improving the personnel management system in the field of health care

The current stage of the formation of the public management system in the field of health care is complex and ambiguous. Today's important challenges related to planned changes in the process of decentralization processes and unplanned ones due to emergency situations: the spread of the COVID-19 pandemic and the problems of martial law cause expected (anticipated) and unexpected changes in the modern development of the system of public personnel management in the field of protection health. The analysis of the main features of the manifestation of the influence of external and internal factors on the object of research made it possible to single out the main principles of implementing changes at the current stage. An important task at the same time is the organizational and methodical preparation for the implementation of a set of changes in order to achieve the expected effectiveness. Therefore, the article substantiates complex methodological approaches and principles of improving the personnel management system in the field of health care at the current stage. The main methodological principles of improving the personnel management system include: clear formulation of the vision for changes; drawing up a detailed change plan; information and communication to understand changes among employees; sequence of actions in the general system of changes; management of critical, rational and emotional intelligences; monitoring of intermediate results and their publication; analysis of intermediate and final results; timeliness of decision-making. In this study, the essence of the given methodological principles and the mechanism of their application in modern conditions, taking into account the specifics of the research object, are revealed in detail. The well-founded methodological principles cover the main aspects of the whole cycle of the management mechanism: from strategic planning, tactical planning and operational programming of specific steps of changes in personnel management in the field of health care. The proposed methodical principles have an important applied value, as they are the basis for building an organizational and methodical mechanism for improving the personnel management system in the field of health care.

Key words: public service, methodology, public administration, medical institutions, mechanism.

УДК 35.08(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.17>**О. І. Компанець**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню проблем управління персоналом в органах виконавчої влади. Вказується на наявність тісного зв'язку між якістю кадрового забезпечення державних установ і ефективністю публічного управління. Тому стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади. Визнається, що до цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує вдаватися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади. На основі проведеного дослідження виявлено, що спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички, і принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко виписаними вимогами. Для європейських країн та України спільними є і методологічні проблеми формування критеріїв підбору, добору та відбору кадрів і управління персоналом органів виконавчої влади. В статті сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення управління персоналом органів виконавчої влади, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів установам; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; прив'язка оплати праці до ключових показників ефективності (KPI); формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; впровадження гнучких графіків роботи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Ключові слова: управління, персонал, орган виконавчої влади, підбір, добір, відбір, кадри.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Посилення правових основ державності в Україні обумовлює зростання вимог до професіоналізму та відповідальності державних службовців, у першу чергу до службовців органів виконавчої влади, на які покладаються обов'язки щодо втілення в життя управлінських рішень, програм і різноманітних заходів політики. Зазвичай питання, що стосуються підбору, відбору та добору персоналу в органи виконавчої влади, його навчання та мотивація складають зміст такого поняття як «управління персоналом». Управління персоналом органів виконавчої влади, як і державної служби в цілому, перебуває в стадії реформування, що викликає потребу в розробленні науково-методичного забезпечення формування сучасної системи кадрового забезпечення виконавчої влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки людський фактор, особистісні харак-

теристики службовців і посадових осіб органів виконавчої влади мають вирішальний вплив на якість публічного управління, проблемам управління персоналом на державній службі, налагодженню роботи служб з управління персоналом, стратегічним питанням модернізації публічної служби приділяється увага з боку як науковців, так і представників органів державної влади. Очільник Національного агентства з питань державної служби України (НАДС) і науковець Н. Алюшина звертає увагу, що стратегічною метою реформи державної служби в Україні є впровадження європейських принципів належного врядування, а отже залучення на державну службу висококваліфікованих фахівців має здійснюватися на основі чесного та прозорого відбору кандидатів на посади [1]. Обґрунтуванню напрямів та принципів модернізації публічної служби присвячені роботи Т. Мотренка [2], О. Пархоменко-Куцевіл [3],

Н. Стецюк [4]. Безпосередньо питанням управління персоналом та кадрової політики в органах виконавчої влади приділена увага з боку таких дослідників, як П. Сидоренко [5], С. Серьогін, Є. Бородін, К. Комарова, Н. Липовська, Т. Тарасенко [6], А. Гришук [7] та ін. Розробки названих та інших авторів є важливими для теорії управління персоналом в публічній сфері, оскільки їх метою є знаходження механізмів відбору на державну службу людей, вмотивованих служінням державним інтересам. До цього часу не знайдено ідеальних критеріїв відбору державних службовців і ця обставина змушує знову і знову повертатися до пошуку нових можливостей удосконалення управління персоналом органів державної влади.

Формулювання цілей статті. Стаття переслідує такі цілі, як: окреслення основних проблем управління персоналом і розроблення загальних пропозицій щодо їх усунення, а також обґрунтування методів підбору персоналу для органів виконавчої влади на основі вивчення зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Якщо виходити з того, що всі рішення в державі ухвалюються людьми по відношенню до людей, то державних службовців слід визнати тим ресурсом системи державного управління, який у першу чергу обумовлює її ефективність. Кадри, як специфічний і водночас найважливіший ресурс публічного управління («кадри вирішують усе» продовжує мати значення!), представлені людьми зі своїми конкретними наборами характеристик, конфігурація яких обумовлюється поєднанням сильних і слабких якостей певної людини. Ця даність лежить в основі формування дилеми підбору, відбору і добору кадрів: основним критерієм процесу кадрового забезпечення органів державної влади має бути *набір позитивних рис людини і її професійні якості* чи наявність слабких місць у фаховій підготовці особи? О. Пархоменко-Куцевіл зауважує, що в сфері державного управління «...фахівець під час своєї діяльності проходить декілька видів відбору, зокрема: відбір при вступі на державну службу (відбір на певну посаду державної служби), а також багаторазовий відбір, який проводиться протягом проходження державної служби (відбір на державній службі – пролонгований відбір)» [8], а, отже, щоразу при цьому виникає описана дилема. Формування технологій кадрового відбору лежить в основі підвищення якості управління кадрами і людськими

ресурсами взагалі. Питання управління кадрами в органах державної влади стало настільки важливим, що НАДС, із залученням аналітичних матеріалів міжнародних організацій (зокрема, International Public Management Association for Human Resources, Victorian Public Sector Commission / VPSC) розробило «Методологію визначення спроможності служб управління персоналом державних органів» [9], спрямовану на поліпшення роботи кадрових служб.

Якщо вести мову про органи виконавчої влади, то слід зосередити увагу на проблемних питаннях управління персоналом в системі державної служби і тут слід відрізнити державних службовців, що виконують функції держави і отримують заробітну плату з бюджету [10], від посадових осіб, які можуть працювати як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування [11]. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом (табл. 1). Спільним у системі управління персоналом державних органів влади в країнах Європи є поєднання двох принципів: *принципу забезпечення доступу до державної служби будь-якого громадянина країни, що має необхідні кваліфікаційні навички*, і *принципу надання переваги кращим кандидатам за чітко виписаними вимогами*. Причому, до проведення реформи державної служби в країнах Центральної і Східної Європи принципи управління персоналом не були визначені законодавчо і не розмежовувалися політика та адміністрування, тому політична лояльність в кар'єрі державних службовців мала велике значення.

Зрозуміло, що історичний досвід, традиції та геополітичні тягіння обумовлюють різноманітність поєднання методів кадрової селекції в різних країнах, попри прикладення значних зусиль щодо уніфікації методик підбору, добору та відбору кадрів. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходить зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер (табл. 2).

Означені методологічні проблеми не мають простих способів розв'язання, а їх складність

Таблиця 1

Різноманітність підходів щодо управління органами виконавчої влади в окремих країнах Центральної і Східної Європи

Країна	Особливості системи управління персоналом		
	наявність спеціального органу управління держслужбою	законодавче забезпечення держслужби	орган управління персоналом
Латвія	Державна канцелярія, підпорядкована прем'єр-міністру	Закон «Про державну службу»	Державна канцелярія – формування політики управління персоналом
Литва	Департамент державної служби при Міністерстві внутрішніх справ	Закон «Про державну службу»	Агенція з управління публічною службою, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ – добір кадрів і планування кар'єри державного службовця
Польща	Департамент державної служби та Департамент кадрового резерву в апараті прем'єр-міністра	Закон «Про цивільну службу», Закон «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади»	Рада Служби Цивільної при Раді Міністрів Республіки Польща – формування кадрової політики
Словачія	Департамент державної служби Міністерства праці	Закон «Про цивільну службу»	Кадровий апарат уряду – призначення на посади
Словенія	Міністерство державного управління	Закон «Про державну службу»	Департамент державної служби – кадрова політика, резерв держслужбовців
Угорщина	Апарат прем'єр-міністра	Закон «Про юридичний статус державних службовців»	Кадровий центр при уряді – формування кадрової політики
Чехія	Міністерство внутрішніх справ	Закон «Про державну службу»	Відсутній
Естонія	Департамент державної служби в Державній канцелярії	Закон «Про державну службу»	Відсутній

Джерело: систематизовано автором за [12; 13; 14].

Таблиця 2

Методологічні проблеми формування критеріїв відбору персоналу на посади державної служби

Критерії	Дихотомія вибору	
	варіант А	варіант Б
1. Професійність	Перевага досвіду і знанням	Перевага лідерським якостям
2. Належність до сфери діяльності	Перевага співробітникам організації чи установи	Перевага зовнішнім претендентам
3. Стать	Перевага представникам певної статі	Дотримання гендерної рівності
4. Вік	Перевага молоді	Перевага людям старшого віку
5. Особистісні характеристики	Зосередження уваги на чеснотах претендентів	Зосередження уваги на слабкостях претендентів
6. Креативність	Перевага обізнаності щодо стандартних методів вирішення питань	Перевага креативним підходам щодо розв'язання проблем
7. Амбіційність	Перевага кар'єристам	Перевага виконавцям
8. Емоційний інтелект	Перевага емпатам	Перевага байдужим

Джерело: систематизовано автором за [15].

обумовлює допущення помилок і прорахунків при доборі кадрів до органів виконавчої влади, що негативно позначається на результативності публічного управління. Звідси – прагнення унормувати якомога більше аспектів управління персоналом в системі державної служби, що, на жаль, приводить до зарегульованості процедур підбору, добору і відбору кадрів і мало позначається на підвищенні якості персоналу.

Збільшення критеріїв і ускладнення процедур відбору кадрів може суттєво звужувати коло претендентів на посади, збільшувати час пошуку необхідних фахівців, концентрувати увагу на формальних вимогах до претендентів. Усе це негативно відбивається на працездатності державних службовців, обумовлює витрачання додаткових коштів на навчання та перенавчання, погіршує психологічний клімат в колективах,

викликає недовіру до органів влади через їх безвідповідальність. У європейських країнах, до речі, у першу чергу, міністри, несуть солідарну політичну відповідальність, «...яка виражається у відставці уряду» [14, с. 70] у разі висловленої йому недовіри парламенту або незгоди міністра з парламентським рішенням.

Для України характерним є ряд проблем управління персоналом в органах виконавчої влади, які, на наш погляд, можна мінімізувати завдяки заходам комплексного характеру (табл. 3).

Помітними є зусилля науковців та практиків державної служби змінити ситуацію на краще в сфері кадрового забезпечення публічного управління, проте рекомендації, які розробляються, не є беззаперечними чи такими, що можуть кардинально змінити ситуацію. Так, зокрема, порада щодо перевірки рекомендацій та послужних списків претендентів на посади державної служби [16] майже завжди наражається на небажання їх попередніх роботодавців давати об'єктивну характеристику особі через прагнення не вступати з нею в конфлікт. Використання при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад тестів, анкет, кейсів також досить часто має формальний характер, а подекуди супроводжується відвертою підтасовкою результатів. На відміну від бізнесу, де власник чи генеральний директор зацікавлені, насамперед, у ділових якостях претендента на посаду, в системі виконавчої влади з розмитою відповідальністю, спрацьовують інші фактори відбору, наприклад, лояльність до керівника.

В системі виконавчої влади, як ні в якій іншій сфері, мають значення морально-етичні та лідерські якості людини: емоційний інтелект, емпатія, вміння працювати в команді, відчуття української ідентичності, вміння тримати слово тощо. Цінності, сформовані на цій основі, є важливими, але, на жаль, не достатніми для належного виконання функцій виконавчої влади. Важливе значення можуть мати можливості претендента щодо навчання, освоєння цифрових технологій, креативного мислення, а це обумовлює необхідність алгоритмізації критеріїв відбору персоналу, а також залучення до цього процесу сторонніх організацій.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду відбору, добору і відбору кадрів, то доцільно відмітити декілька специфічних особливостей [17]:

- до претендента на посади державної служби висувається вимога однаковою мірою володіти як адміністративними, так і технічними навичками (Великобританія, Німеччина, Франція);
- відбір персоналу передано недержавним стороннім організаціям (Великобританія, Німеччина, Франція);
- основними критеріями відбору є: високий рівень інтелекту, вміння досягати результату, вміння працювати з людьми (Великобританія);
- претендентом не може бути особа, яка не пройшла військову службу (Франція);
- на державного службовця не розповсюджуються норми трудового законодавства (Франція);
- державний службовець має бути готовим до безперервного навчання на курсах або в спеціальних установах.

Таблиця 3

Основні проблеми управління персоналом в органах виконавчої влади та необхідні зміни

Проблеми	Необхідні зміни
1. Формалізація вимог	– надання більшої автономії щодо формування штатів органам виконавчої влади; – надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами
2. Нееквівалентний розподіл заробітної плати в системі державної служби	– переглянути систему преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; – оплату праці прив'язати до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; – розмір ставок заробітної плати всередині установи має формуватися на принципах гармонізації (38:62)
3. Орієнтація відділів управління кадрами на контроль за дотриманням формальних ознак	– перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи
4. Жорсткі режими роботи	– впровадження гнучких графіків роботи
5. Відсутність можливостей для використання термінових контрактів	– формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Джерело: узагальнено автором за [14–16].

Висновки. Найважливішим ресурсом публічного управління, що впливає на його ефективність, є кадри. В системі виконавчої влади функції управління виконують як державні службовці, так і посадові особи, вимоги до яких мають певні відмінності. Останніми роками значна увага приділяється підготовці і добору саме державних службовців на посади державної служби, яка перебуває в стані перманентного реформування і пристосування до стандартів державної служби європейських країн, що само по собі вже є проблемою, оскільки, за виключенням загальних підходів, в різних європейських країнах формуються різні моделі управління персоналом. Проте органам управління персоналом державної служби різних країн приходиться зіштовхуватися зі схожими проблемами, які мають не лише прикладний, але і методологічний характер. На підставі аналізу проблем управління персоналом в органах виконавчої влади сформульовано ряд пропозицій щодо його удосконалення, а саме: надання більшої автономії щодо формування штатів органам виконавчої влади; надання переваги досвіду роботи порівняно з формальними вимогами при проведенні конкурсу; перегляд системи преміювання з тим, щоб преміальний фонд не перевищував 30% фонду заробітної плати; прив'язка оплати праці до ключових показників ефективності (Key Performance Indicators) – KPI; формування розміру ставок заробітної плати всередині установи на принципах гармонізації; перетворення відділів кадрів у HR-підрозділи; впровадження гнучких графіків роботи; формування кадрового резерву для швидкого залучення кандидатів на посади.

Список використаних джерел:

- Алюшина Н. Головна мета – продовжити реформу державної служби на принципах професійності, доброчесності, політичної нейтральності та орієнтованості на громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-golovna-meta-prodovzhati-reformu-derzhavnoyi-sluzhbi-na-principah-...> (дата звернення: 22.12.2021).
- Історія державної служби в Україні / авт. колектив : О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; НАН України ; Інститут історії України ; Головне управління державної служби України. У 5 т. К. : «Ніка-Центр», 2009. Т. 2. 512 с.
- Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10poikds.pdf> (дата звернення: 22.12.2021).
- Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом. *Вісник Національної академії державного управління*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-10.pdf> (дата звернення: 22.12.2021).
- Сидоренко П. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10spvovv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10spvovv.pdf) (дата звернення: 22.12.2021).
- Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
- Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.
- Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення механізму відбору кадрів державної служби: основні тенденції державної кадрової політики. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Parhomenko.pdf (дата звернення: 06.06.2022).
- Методологія визначення спроможності служб управління персоналом державних органів. К., 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/metodologia-viznach-spromog-sup.pdf> (дата звернення: 06.06.2022).
- Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 08.06.2022).
- Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.06.2022).
- Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС: Доклад Sigma, 2009. 93 с.
- Парисон Н., Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Всемирный Банк, 2003. 124 с.
- Чепус А. В. Механизм конституционно-правовой ответственности исполнительной власти в европейских странах. URL: https://desecuritate.uph.edu.pl/images/De_Securitate_6_Chepus.pdf (дата звернення: 08.06.2022).
- Современные критерии и методы отбора персонала. URL: <https://hrhelpline.ru/sovremennye-kriterii-i-metody-otbora-personala/> (дата звернення: 08.06.2022).

16.Яцюк О. М. Аналіз сучасних методів відбору персоналу. URL: http://www.rusnauka.com/12_ENXXI_2011/Economics/5_85065.doc.htm (дата звернення: 13.06.2022).

17.ОгренчукА.Европейские стандартыгосслужбы. Государственная служба. Вып. 25(704). URL: <https://pravo.ua/articles/evropejskie-standarty-gossluzhby/> (дата звернення: 13.06.2022).

Companets O. I. Improvement of personnel management of executive authorities in Ukraine

The article is devoted to the study of personnel management problems in the executive branch. The close connection between the quality of staffing of public institutions and the efficiency of public administration is pointed out. Therefore, the strategic goal of civil service reform in Ukraine is to implement European principles of good governance, and therefore the recruitment of highly qualified specialists should be based on fair and transparent selection of candidates for positions. It is acknowledged that so far no ideal criteria for the selection of civil servants have been found and this circumstance forces us to look for new opportunities to improve the management of personnel of executive bodies. Based on the study, it is found that common in the personnel management system of public authorities in Europe is a combination of two principles: the principle of ensuring access to public service for any citizen of the country with the necessary skills, and the principle of giving preference to the best candidates. requirements. Methodological problems of formation of criteria for selection, selection and selection of personnel and personnel management of executive bodies are also common for European countries and Ukraine. The article formulates a number of proposals for its improvement of personnel management of executive bodies, namely: granting greater autonomy to the staffing of institutions; giving preference to work experience compared to the formal requirements for the competition; revision of the bonus system so that the bonus fund does not exceed 30% of the salary fund; linking wages to key performance indicators (KPI); formation of wage rates within the institution on the principles of harmonization; transformation of human resources departments into HR departments; introduction of flexible work schedules; formation of a personnel reserve for the rapid attraction of candidates for positions.

Key words: management, staff, executive body, selection, selection, selection, personnel.

УДК 35.088.7

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.18>**І. М. Шупта**

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

ВПЛИВ ПЕРФЕКЦІОНІЗМУ ТА ТРУДОГОЛІЗМУ НА ПРОЯВИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ В РОБОТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Увага в даній публікації зосереджена з'ясування сутності таких понять, як «трудоголізм» та «перфекціонізму», що мають суттєвий вплив на появу прокрастинації серед публічних службовців. Безумовно, що поведінка публічних службовців завжди знаходиться під пильною увагою громадськості, вона повинна відповідати її очікуванням, викликати довіру з боку суспільства і громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. Передумовою прояву професіоналізму публічного службовця є встановлення для себе високого рівня досягнень, що стимулювало б особистість до постійного самовдосконалення. Однак, на практиці нездоровий (невротичний) перфекціонізм та паталогічний трудоголізм публічних службовців впливають на появу прокрастинації, що гальмує реалізацію цілей діяльності особистості та її органу публічної влади в цілому. У процесі написання статті було здійснено аналіз наукових джерел, що дає змогу визначити сутність та основні ознаки трудоголізму, перфекціонізму та прокрастинації. У статті визначені змістові аспекти вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації може мати прояв у різних сферах людини, зокрема в професійній діяльності публічних службовців. На думку авторів, прокрастинація є не що інше як постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, що повторюється всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків.

У статті автори подають характеристики трьох поколінь котрі на сьогодні найбільш задіяні в трудових відносинах, а саме: покоління Х, покоління Y та покоління Z, в тому числі їх ставлення до трудової діяльності, характерологічні особливості та поведінкові тенденції. Починаючи із 2015 р. в структурі публічної служби, зокрема в категорії «державні службовці у віці до 35 років», повністю простежується зміна представників покоління Х представниками покоління Y. Крім того, увага зосереджена навколо проблеми трудоголізму, а саме: коли виникло поняття, як проявляється серед представників різних національностей, види трудоголізму. Не залишилося поза увагою також і питання впливу перфекціонізму на появу прокрастинації. Зокрема, автор виокремлює позитивні та негативні сторони перфекціонізму в роботі публічного службовця.

Ключові слова: лінощі, паталогічна адикція, перфекціонізм, покоління, прокрастинація, професіоналізм, публічний службовець, трудоголізм, трудова адикція.

Постановка проблеми. Професійна Діяльність публічних службовців залишається об'єктом усебічного дослідження вчених, і хоча наукові пошуки в даній галузі не втрачають своєї актуальності. Публічним службовцем вважається громадянин України, найнятий на роботу до органу державної влади, органу місцевого самоврядування для виконання чітко визначених завдань, функцій. Обсяг, вид, зміст, інші особливості цих завдань і функцій залежать від виду суб'єкта публічної адміністрації та посади, на яку громадянин України призначається для

здійснення повноважень публічного службовця. Щодо поведінки публічних службовців, то вона повинна відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства й громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина. Професіоналізм публічного службовця вимагає встановлення високої планки досягнень, котра б стимулювала особистість у напрямі досконалості, певного професійного перфекціонізму. Конструктивний перфекціонізм, що характеризується порівняно високим рівнем стандартів

і низьким рівнем поляризації мислення, призводить до високих показників особистісної зрілості публічного службовця та оптимального функціонування. Натомість деструктивний перфекціонізм, якому притаманний низький рівень стандартів та високий рівень поляризації мислення, характеризується найнижчими показниками особистісної зрілості та оптимального функціонування. Перфекціонізм публічних службовців, прояви нездорового трудового прокрастинації, що зумовлюють появу прокрастинації, що гальмує реалізацію цілей діяльності особистості і в кінцевому результаті має негативний вплив і на кінцеві результати органу публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення сутності трудового прокрастинації, перфекціонізму прокрастинації, вивченням механізмів їх виникнення, класифікаціями приділяли увагу в своїх працях такі дослідники, як Є. Базика, О. Більська, Т. Вайда, Я. Варваричева, Д. Євдокимова, О. Журавльова, Є. Ільїн, О. В. Караваєва, Т. Колтунович, Л. Котляр, Л. Лоза, В. Мичко, Т. Мотрук, А. Мудрик, О. Поліщук, І. Романенко, Є. Скворчевська, С. Соболева, Д. Стеценко та інші науковці. Загалом дослідженням цих проблем займалися переважно в різних галузях психологічного знання, однак з позицій публічного управління та адміністрування ще бракує даних, і проблема впливу трудового прокрастинації та перфекціонізму на появу прокрастинації є доволі актуальним.

Метою статті є аналіз поняття перфекціонізму, прокрастинації та трудового прокрастинації в контексті різних теоретичних підходів, а також з'ясування особливостей впливу перфекціонізму та трудового прокрастинації на публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні більшість людей витрачають все більше власних ресурсів, у тому числі й часу на свою працю. Це стосується багатьох сфер, у тому числі й публічної. Спостерігаємо, як певна частина людей, задіяних у публічній сфері, працюють надмірно, при цьому відчувають задоволення, адже займаються улюбленою справою. Однак є й інша частина, яка працює більше, ніж це потрібно, оскільки знаходяться в психологічній залежності від своєї роботи. Перфекціонізм і трудовий прокрастиназм в останні роки у світі все більше приділяється увага збереженню психічного здоров'я працівників. Це є одним із пріоритетних завдань політики Європейського Союзу (ЄС) у галузі громадського здоров'я, що зумовлена

не лише стрімким зростанням психічних захворювань у світі, а й результатами комплексних досліджень їхнього негативного впливу на соціальну взаємодію, економічний прогрес і сталий розвиток різних країн ЄС. На нашу думку, на даний час найпоширенішим дослідженнями в галузі психічного здоров'я в організаціях є визначення психічних розладів (діагностованих МКХ і DSM) особи на робочому місці, однак не достатньо звертається увага на трудові адикції, зокрема трудовий прокрастиназм і перфекціонізм, що значно погіршують психологічне благополуччя та якість життя особистості.

Будь-яка праця є життєво необхідною для забезпечення різних потреб людини. Праця сприяє розвитку людини як особистості, підвищує її самооцінку, дає можливість самоактуалізуватися. Складно уявити будь-яку професійну діяльність без налагодженого міжособистісного спілкування, встановлення дружніх стосунків із колегами. Проте через налагоджений режим праці можуть траплятися й негативні моменти, зокрема професійна деформація особистості, трудові адикції. Частина людей, прагнучи реалізувати себе через трудову діяльність, потрапляє в залежність від праці, коли зосереджує увагу не на самих результатах праці (високий зарплатні, підвищення в посаді тощо), а на самому процесі як нав'язливій ідеї. І якщо в радянські часи писали, що «праця – справа честі, доблесті та героїзму», то зараз акценти змінилися, адже працюючій частині населення в різних джерелах інформації говорять про те, що добросовісна праця на благо своєї кар'єри може бути шкідливою, адже може призвести до появи адикції на кшталт перфекціонізму чи трудового прокрастиназму.

На сьогодні настала ера трудового прокрастиназму. Серед найвідоміших трудових прокрастинастів – Ілон Маск (працює по 80–90 годин на тиждень), крилатим виразом якого є наступні слова: «Ще ніхто не змінював світ, працюючи лише 40 годин на тиждень». До числа трудових прокрастинастів можна віднести й американського підприємця, генерального директора Apple Inc. Із серпня 2011 року Т. Кука, який прокидається о 3:45 та лягає спати о 20:45, якого вирізняє перфекціонізм та увага до деталей. В одному з інтерв'ю Т. Кук сказав: «Твоє життя – це твоя робота, а робота – це твоє життя. Немає ніякого балансу». Проте, Т. Кук все ж знаходить час на такі приємні справи, як прогулянки на велосипеді, фітнес чи йогу. З-поміж трудових прокрастинастів на сьогодні є достеменно багато й жінок. Так, відомою трудовою прокрастинасткою є Ш. К. Сандберг – американська

підприємниця, головна операційна директорка Facebook з 2008 р. [17], членкиня ради директорів Facebook з 2012 р. [18] засновниця LeanIn.Org і меценатка. Саме їй належать наступні слова: «Страх лежить в основі безлічі перешкод, з якими стикаються жінки. Страх зробити неправильний вибір. Страх переоцінити власні сили. Страх критики. Страх не впоратися. І, зрозуміло, свята трійця найпоширеніших страхів: бути поганою дружиною, матір'ю, донькою. Позбувшись від страху, жінки в стані досягати професійних успіхів і щастя в особистому житті, отримавши свободу вибирати одне або друге, або те й інше відразу».

Від початку XX століття зросло шість поколінь, з яких три, котрі на сьогодні найбільш задіяні в трудових відносинах, а саме: покоління X (роки народження 1963–1985); «Невідоме покоління», покоління Y (роки народження 1983–2000); «Міленіум», «Покоління Next», покоління Z (роки народження 2000–2010).

Серед трьох груп саме в першій віковій групі виросла величезна кількість трудового покоління. Ці працівники рано дорослішали, адже росли в сім'ях, де батьки працювали багато й довго, тому самостійність серед представників цієї групи закладається з дитинства. А от представники другої групи, які зростали в епоху цифрових технологій і соціальних мереж, є залежними від знань, які вони знаходять не за допомогою інформації в книжках з бібліотек, а на Інтернет-ресурсах. Самореалізація для них стоїть на першому місці. Безперечно, для них важливими є сім'я, проте, на першому місці все ж залишається кар'єрне зростання.

Ігрики (так їх називають) ніколи не були зацікавлені у важкій праці та довготривалому процесі отримання найкращої посади. Вони хочуть отримати все тут і зараз. У XXI столітті помітною стала активна зміна ринку праці, коли майже кожного дня з'являються нові професії, які опановують представники покоління Z, а згідно з дослідженням Університету Дьюка, 65% молоді, яка навчається сьогодні в школі, буде працювати на посадах, яких ще не існує [11]. Міленіали, яким зараз приблизно 25–34 років, були піонерами в галузі цифрових технологій, коли в 2000-х рр. стали свідками зростання пошукових систем, мобільного зв'язку та обміну миттєвими повідомленнями. На відміну від них, покоління Z, якому зараз від 16 до 24 років, народилося в уже цифровому світі. Вони росли в світі швидкісного Інтернету, смартфонів, відео за запитом, ігрових пристроїв і соціальних мереж. За даними медіакомпанії Bloomberg, представники покоління Z складають третину світового населення і їх платоспроможність зростає. Міленіали складають найчисленнішу вікову категорію українців: їх 10 млн. Вони ж складають основу робочої сили нашої держави.

Розглянемо відмінні риси представників поколінь Y та Z (таблиця 1).

Компанія Deloitte презентувала дослідження Deloitte Global Millennial. Так, 24 вересня 2020 р. відбулась онлайн-презентація дослідження Deloitte Global Millennial Survey 2020. Згідно дослідження майже половина міленіалів та представників покоління Z постійно знаходяться у стані стресу або тривоги. Рівень стресу міленіалів в Україні менший, ніж міленіалів у світі 3-поміж головних причин стресу

Таблиця 1

Відмінні риси представників поколінь Y та Z

Характерні риси	
Покоління Y	Покоління Z
1. Орієнтовані на кооперацію в робочих стосунках (характерна колаборативне робоче середовище).	1. Віддають перевагу власному робочому місцю, котре не бажають ділити ні з ким.
2. Загалом є оптимістами, чим завдячують батькам – представникам покоління бейбумерів, які виросли в часи можливостей та розквіту.	2. В цілому є реалістами, адже час дорослішання припав на часи рецесій. Їх батьки і більш скептичними.
3. Це покоління цифрових «піонерів», які застали появу соціальних мереж, Інтернету.	3. Народилися в цифрову епоху, постійно використовують Інтернет для спілкування.
4. Звикли яскраво, відкрито демонструвати власні думки, емоції.	4. Більш приховані та обережні.
5. Змінюють роботу, якщо вона є монотонною. Для них важливо просуватися за кар'єрними сходами.	5. У цілому зацікавлені зміною робочого місця. Віддають перевагу спробувати власні сили у багатьох сферах, отримуючи різноманітні навички та знання.
6. У роботі віддають перевагу прогресу.	6. У роботі орієнтовані на інновації.
7. Для них є важливим дотримуватися балансу між роботою та особистим життям.	7. Хочуть самі визначати, скільки будуть працювати (гнучкий графік).

серед міленіалів в Україні та світі є благополуччя сім'ї та довгострокова фінансова стабільність. Для представників покоління Z топ-фактором стресу є кар'єрні перспективи [1].

Як зазначає В. Краковська, публічна служба, як і будь-яка інша сфера діяльності, стикається з проблемою зміни поколінь. Тому керівництво установ публічної сфери на сьогодні сформувати команди з працівників різних поколінь з різними очікуваннями та методами роботи, що суттєво ускладнює підбір персоналу, формування колективу, вибір навчальних програм і мотивацію працівників тощо [6, с. 130]. Як зазначає у своєму дослідженні В. Карковська, починаючи із 2015 р. в структурі публічної служби, зокрема в категорії «державні службовці у віці до 35 років», повністю простежується зміна представників покоління X представниками покоління Y (22 243 представників покоління Y від загальної кількості публічних службовців, що у відсотковому вимірі становить 27%). Стосовно представників покоління X, то їхня частка від загальної кількості публічних службовців становить 73%, або 60 929 осіб. На практиці це не означає, що державній структурі колегами для співробітників покоління Y будуть не їхні ровесники, що представники покоління X – як керівники, співробітники або клієнти [6, с. 131].

Аналіз динаміки, що прослідковується у віковій структурі до 35 років, можна констатувати, що у 2014 р. частка таких публічних службовців зменшилась майже у двічі порівняно із 2012 р. Це ще одне свідчення того, що говорити про активність покоління Y у державній сфері складно. Очевидно, що така ситуація зумовлена загальносуспільним негативним сприйняттям публічної служби, що сформувалося під впливом різних факторів, а також дією негативного іміджу політичного середовища держави.

Сам термін «трудоголізм» ввійшов до накового обігу після публікації в США в 1971 році книги У. Оутса «Зізнання трудоголіка». Так, американський вчений Уайн Оутс помітивши певний зв'язок між алкоголізмом і хворобливою працьовитістю, ввів в науковий обіг вищевказаний термін. Вже перші праці, присвячені трудоголізму, виявили його схожість і з іншими видами хімічної та психічної залежності. Як і всяка адикція, трудоголізм – це втеча від реальності за допомогою зміни свого психічного стану, в даному випадку досягаючого фіксації на роботі. У. Оутс розглядав трудоголізм як адикцію і дає наступне визначення «трудоголіка»: «людина, чия

потреба в роботі стала настільки надмірною, що призводить до негативних наслідків для сім'ї та інших видів діяльності» [4]. Праця для трудоголіка буде завжди на першому місці. Практично це його «всесвіт». Ні сім'я, ні друзі, розваги і дозвілля не можуть порівнятися за силою задоволення та задоволеності, котру людина отримує від роботи. Для звичайної працьовитої людини робота – це всього на всього лише певна частина життя, спосіб самореалізації, можливість забезпечити матеріальну блага для себе та сім'ї. Тому така людина легко відпочиває без почуття провини й має декілька джерел задоволення – сім'я, друзі, хоббі тощо. Варто наголосити, що якщо перший клуб анонімних алкоголіків з'явився в Нью-Йорку в 1935 році, то перший клуб анонімних трудоголіків було створено там же через півсторіччя – в 1983 році. Цікавим фактом є те, що клуб надавав допомогу не лише тим, хто одержимий роботою, проте й тим, хто відчуває до неї відразу, страждаючим від прокрастинації.

На нашу думку, навколо широкої розповсюдженості трудових адикцій, таких як перфекціонізм і трудоголізм на даний час у засобах масової інформації говорять надмірно багато. Причому часто спираються на думки психіатрів, психологів, фахівців в галузі менеджменту персоналу. Проте спеціальні дослідження говорять про те, що ця стурбованість є дещо перебільшеною. На відміну від науковців саме ті фахівці, котрі виступають в ЗМІ, не поділяють перфекціонізм і трудоголізм на здоровий (нормальний) і нездоровий (паталогічний). І саме останній різновид – паталогічна форма перфекціонізму й трудоголізм трапляється не так часто, як це описується в ЗМІ. Проте й люди з професійними деформаціями й трудовими адикціями потребують того, щоб і їм приділили увагу, адже від кожної паталогічної адикції страждає не лише сам адикт, проте й його оточення, і перш за все – його сім'я. Дані щодо розповсюдженості трудоголізму по всьому світові варіює в різних дослідженнях. Наприклад, в Голландії трудоголізмом, «захворюванням вільного часу», в цій країні страждають, згідно дослідження, приблизно 3% всього населення. В Японії частка людей, які страждають від наслідків трудоголізму, складає коло 20%, в той час як в Іспанії їх кількість коливається від 11,3% до 12%. Проте на сьогодні нацією, котра вирізняється з-поміж інших за ступенем трудоголізму є південні корейці. На рік у середньому

кореець праце 2357 годин. Тобто, на практиці це означає 48-годинний шестиденний робочий тиждень і відпустку, котра зрідка перевищує 3–5 днів. Зрозуміло, що за такої віддачі на благо професії не залишається часу для особистого життя. Корейський батько-трудоголік витрачає на спілкування з дітьми приблизно 15 хвилин в день. В доповіді Організації європейського співробітництва та розвитку (ОЄСР) відзначалося, що корейці як батьки у порівнянні з мешканцями інших розвинених країн проводять з дітьми менше за всіх часу. Високе навантаження та стреси буквально доводять корейців до самогубства – за цим показником країна посідає одне з перших місць. За підрахунками Євросоюзу, близько 7% європейців страждають від вигорання на роботі, 5–7% піддаються депресії, 28% відчувають хронічний стрес через роботу [15, с. 192].

Щодо критеріїв трудоголізму, то відомі різні підходи їх визначення, наприклад: праця понад 50 год у тиждень; докладання більшої енергії й зусиль, ніж цього потребує робота. Найбільш поширеними критеріями є кількість як витраченого часу на роботу, так і специфіка ставлення до неї: безперервне інвестування у власну працю довгого часу, надмірні очікування стосовно її результатів і постійні нав'язливі думки щодо необхідності працювати [3, с. 96]. Потрібно розрізняти трудоголіків, які працюють із захопленням і насолоджуються роботою, і тих, хто виконує її з примусу. Відповідно до цього критерію розмежовують трудоголіків із наявністю чи відсутністю ентузіазму до роботи. Кожен із цих типів трудоголізму підживлюється різними механізмами. Серед провідних механізмів трудоголізму, ґрунтованого на ентузіазмі, є задоволення від акту праці, а не від роботи як такої.

Відомий психолог Дональд Хамачек виокремлює здоровий перфекціонізм, який він називає нормальним, коли людина демонструє лідерські якості, високу працездатність, активність, мотивацію для досягнення цілі, при цьому людина тверезо оцінює свої реальні здібності, тобто має адекватний рівень домагань. В процесі діяльності така людина може відчувати легкий ступінь хвилювання та азарту; її увага сконцентрована на власних можливостях і на способах досягнення цілі. Людина встановлює собі високі стандарти та важко досяжні цілі і при цьому отримує задоволення від таких цілей, а головне – від процесу їх досягнення. Той, хто досягає успіху, отримує високе звання, до якого додаються слава, визнання, грошова винагорода. У зв'язку з цим людина має високу самооцінку.

Такі дослідники, як Спенс і Роббінс, вважають, що якщо людина відчуває сильний драйв по відношенню до роботи, дуже захоплена роботою і при цьому не отримує від неї задоволення, то ми маємо справу зі справжнім трудоголіком, а от коли людина відчуває сильний драйв до роботи, дуже втягнута в процес і при цьому відчуває задоволення від роботи, то таку людину можна назвати трудоголіком-ентузіастом. Можна припустити, що працівники, які є трудоголіками-ентузіастами, по суті, і не є трудоголіками. Тобто, все залежить від того, як психологічно людина сприймає працю. Саме виокремлення як позитивних, так і негативних сторін трудової діяльності, є досить важливим для розуміння механізмів формування трудоголізму та його профілактики.

Позитивні та негативні психологічні функції праці представлені в табл. 2.

Крім особистісних причин, існують й об'єктивні, що об'єктивних передумови розвитку

Таблиця 2

Позитивні психологічні функції та негативні наслідки трудової діяльності

Позитивні функції	Негативні наслідки
1. Праця структурує життя людини й робить його більш усвідомленим. 2. В процесі трудової діяльності людина вчиться, досягаючи певної майстерності, що дає їй відчуття творчості процесу та наявності сенсу життя. 3. Праця дає можливість пристосуватися до реальності й досягти особистісної зрілості. 4. Праця сприяє формуванню позитивної самооцінки, є джерелом особистісного статусу та ідентичності. 5. Праця допомагає встановлювати контакти, налагоджувати спілкування та уникати самотності. 6. Праця є джерелом задоволення потреб у засобах для існування.	1. Регламентована юридичними та морально-етичними нормами структура трудової діяльності людини в суспільстві перешкоджає вільно задовольняти базові потреби. Через сублімацію базових потреб у людини зростає рівень агресивності поведінки: спізнання на роботу, безвідповідальність, вербальна агресія (використання термінів на кшталт «вгризатися зубами в роботу», «вчепитися за ідею», «битися над вирішенням завдання» тощо). 2. Невротична прив'язаність до роботи. Паталогічний трудоголізм. «Повне занурення» в трудову діяльність. Прояви невротичних депресивних реакцій, тривожно-фобічних і соматоформних розладів.

трудоголізму, про що наголошується в Компасі ЄС. Вони пов'язані з економічним спадом, що стартував у 1980-х роках і лише поглибився з початку ХХІ ст.

У документі, зокрема зазначено, що стрімке скорочення штату в організаціях у Європі призвело до збільшення навантаження та працівників. Зокрема, у Великій Британії понад 25% осіб працюють більше ніж 50 год на тиждень, що, а це є одним із критеріїв трудоголізму. Більшість працюючих скаржаться на негативний вплив цього факту на їхнє психічне й фізичне здоров'я, погіршення стосунків у сім'ї та зниження якості життя загалом. Коли говоримо про трудоголізм, то відразу з спливають асоціації, пов'язані з професіями з високим рівнем соціального престижу, такими як лікар, адвокат, науковий працівник, публічний службовець тощо. Проте, насправді, проблема трудоголізму може стосуватися кожної професії, або й навіть зовсім не зводиться до професійної діяльності (наприклад, obsесійне захоплення веденням домашнього господарства) [21, с. 29].

В контексті проблеми трудоголізму слід звернути увагу на таке поняття як «перфекціонізм». Всім добре відомий вираз: «Краще – ворог кращого»? Сенс є доволі простим: розуміється, що частіше за все надійніше, вигідніше, корисніше для фізичного та психічного здоров'я – іншими словами краще з усіх сторін – зупинитися на досягнутому гарному рівні, ніж прагнути досягти неземної досконалості. Однією з найбільш розповсюджених причин трудоголізму є перфекціонізм і бажання завершити поставлені робочі задачі.

Проблема перфекціонізму стала обговорюватися в зарубіжній клінічній психології та психотерапії в 1960–1980 рр. На початку вона отримала дещо одностороннє висвітлення, передусім як патологічна адикція. Однак, із часом ця точка зору змінилася. Спостерігаючи високі досягнення творчих діячів, в яких не простежувалися невротичні відхилення, дослідники почали говорити про здоровий перфекціонізм і патологічний (деструктивний), тобто, мова вже йшла про те, що перфекціонізм може бути і нормальною характеристикою особистості, а не лише невротичним психічним розладом. Здоровий перфекціонізм він називає нормальним, адже людина демонструє лідерські якості, високу працездатність, є активною, вмотивованою для досягнення цілі, при цьому вона тверезо оцінює свої реальні здібності, тобто має адекватний рівень домагань. В процесі діяльності така

людина може почувати легкий рівень схвильованості та азарту; її увага сконцентрована на власних можливостях і на способах досягнення мети. В діловому середовищі ознаками позитивного перфекціонізму є виконання завдань в термін, готовність працювати понадурочно, в тому числі на безкоштовно, навчання нових співробітників, допомога керівництву в реалізації управлінських рішень. В негативній формі перфекціонізм проявляється як надмірне занурення в роботу та поглиблення в деталі, трудоголізм [19–20], прокрастинація, низька адаптація та стресостійкість, психологічні проблеми, порушення в комунікації, уникання міжособистісних контактів і вирішення задач, незадоволеність роботою, емоційне вигорання.

Поділяємо думки Л.І. Котляр щодо того, що перфекціонізм державних службовців як негативний аспект професійної діяльності впливає на виявлення таких явищ, як: прокрастинація, трудоголізм, вигорання й інші прояви професійної деформації [9–10]. Такі фактори, як жорстка регламентація та одноманітність трудової діяльності, великий об'єм інформаційної аналітичної та комунікативної роботи, високі професійні ризики, особливі вимоги до службової діяльності та службової поведінки зумовлюють появу професійних деформацій серед публічних службовців.

Згідно недавнього дослідження, опублікованого в журналі *Personality and Social Psychology Review* [14], люди, які демонструють ознаки нездорового перфекціонізму, частіше за інших є схильними до професійного вигорання. Безперечно, що діяльність публічного службовця пов'язана з такою напруженою психоемоційною діяльністю, як інтенсивне спілкування, за якого доводиться працювати з великими масивами інформації, швидко приймати відповідальні рішення, при цьому емоційно регулюючи. На емоційний стан службовця можуть вплинути неструктурованість роботи, нерівномірний розподіл обов'язків, перенавантаження, несистемність у виконанні завдань, несприятлива психологічна атмосфера, прогалини в плануванні праці, недостатність технічного та матеріального оснащення, бюрократичні перепони, наявність конфліктів в організації, як горизонтальних, так і вертикальних. Крім того, прослідковується вплив ще одного фактору, що зумовлює синдром емоційного професійного вигорання – психологічно складні клієнти, з якими доводиться мати справу публічним службовцям. При цьому для державного службовця

здатність до співпереживання є однією з професійно важливих якостей, а отже ймовірність психічного вигорання є досить високою [2]. Професія публічного службовця вимагає від фахівця потужних резервів самовпорядкування і саморегуляції та за даними соціально-демографічних досліджень належить до найбільш напружених в емоційному плані видів праці.

Ситуація, за якої публічний службовець встановлює для себе реалістичні стандарти, при цьому отримуючи задоволення від наполегливої праці та подолання випробувань, а головне: тверезо оцінюють свої здібності, є проявом здорового перфекціонізму. Тобто, перфекціонізм може бути: здоровим і нездоровим (невротичним). У табл. 3. представлені позитивні та негативні сторони перфекціонізму в роботі публічного службовця.

Як зазначає В.В. Кобзар: «У характеристиці психологічного підґрунтя притаманної державному службовцю професійної культури головне місце мають посідати такі моральні засади, які повною мірою уособлювали б його службовий перфекціонізм» [8, с. 83].

На даний час багато зарубіжних і вітчизняних науковців дискутують навколо питання взаємозв'язку перфекціонізму та прокрастинації, і не можуть дійти згоди. У 2017 році термін «прокрастинація» відзначив сорокаріччя. Постійне відкладання справ «на потім» спостерігається, за статистикою, у 15%–20% людей [16].

Прокрастинація – це явище, давно відоме людству, ставлення до якого змінювалося

впродовж становлення людства та наукової думки – від позитивного, наприклад у Франції, фізична праця вважалася ознакою низького статусу, тому прокрастинація сприймається не так категорично [7], як і в Стародавньому Єгипті та Римі, де вважали, що зволікати – корисно та мудро [13], так і до негативного, наприклад грецький поет Гесіод (VIII–VII ст. до н. е.) у поемі «Труди і дні» засуджує зволікання: «Ніколи не відкладайте вашу роботу на завтра та на після-завтра; бо млявий працівник не заповнює свій сарай, як і той, хто відкладає свою роботу; ... людина, яка відкладає роботу, завжди в розоренні» [5, с. 21]. Украй небезпечною вважав прокрастинацію англійський новеліст John Lyly (1579): «Немає нічого небезпечнішого за зволікання». На даний час прокрастинація сприймається не так однозначно [20, с. 66]. Частіше за все прокрастинацію сприймають як лінощі (негативне сприйняття іноді автори зовсім ототожнюють ці феномени. Размітість меж між поняттями «прокрастинація» та «лінощі» спостерігається в Є.П. Ільїна, який визначає лінощі в якості однією з форм прокрастинації. На думку автора існує: «напружена» прокрастинація, що супроводжується підвищенням рівня тривоги і почуттям провини; «розслаблена» прокрастинація, за якої людина зосереджується виключно на активності, що приносить задоволення [4, с. 115]

Появу прокрастинації можна пояснити наявністю в людини низки суб'єктивних причин: нерішучості, страху зазнати невдачі й несхвалення

Таблиця 3

Позитивні та негативні сторони перфекціонізму в роботі публічного службовця

Позитивні сторони	Негативні сторони
– дотримання правил та інструкцій; – відслідковування дотримання правил іншими працівниками; – старанність; – участь в управленні при появі конфліктних ситуацій; – постановка амбіційних цілей; – реалістичність самооцінки, вибору мети, планування; – здатність вирішити будь-які проблеми; – висока самоефективність, винахідливість, самоконтроль; – адаптивні стратегії навчання, висока академічна успішність; – альтруїстична соціальна позиція; – тверда віра у власні сили та здібності колег, орієнтування оточуючих на успіх; – чітке розуміння необхідності досягнення більш високих цілей, ніж це було раніше; – прагнення до порядку, увага до деталей, вимогливість.	– надмірний контроль над власною поведінкою та поведінкою колег; – підвищена критичність до себе й колег; – ручне управління; – низька стресостійкість; – при втомі, монотонній праці, підвищеному тиску негативні риси обтяжують поведінку та результативність перфекціоністів; – низька швидкість прийняття рішень в стресових умовах; – постановка недосяжних цілей для себе й колег; – завищена самооцінка у порівнянні з оцінкою колег; – самокритичність, надмірна акцентуація уваги на недоліках; – надмірне захоплення деталями, дотошність, упущення головної мети; – низька продуктивність; – завищені очікування від колег, підвищена наполегливість, натягнуті стосунки з колегами; – ідентифікація власної особи з результатами своєї роботи; – страх припуститися помилки; – прагнення до досконалості через страх отримання низької оцінки з боку оточуючих; – небажання змінюватися, уникнення інноваційних підходів; – нездатність ранжирування проблем; – нездатність та небажання делегувати відповідальність.

з боку оточуючих, невпевненості в собі, перфекціонізму. Н. Мілграм із співавторами виокремлюють два типи прокрастинації: відкладання виконання завдань і відкладання прийняття рішень. А філософ зі ступінню доктора наук і професор із психології Джозеф Феррарі (один із провідних фахівців галузі прокрастинації) виокремлює три типи людей, які страждають від цього «захворювання»: 1. *Пошановувачі гострих відчуттів*, які відкладають справи до останньої хвилини для відчуття ейфорії, коли серце калатає від розуміння того, що можна не встигнути і в кров поступає доза адреналіну. 2. *Сірі мишки* – люди, які уникають страху зазнати невдачі чи успіху. Їм лячно, що вони не впораються з поставленим завданням і постійно озираються на інших, прислуховуючись до чужої думки і віддають перевагу залишатися в тіні, й бути «середнячком», ніж прориватися вперед, припускаючись помилок, чергуючи поразки з перемогами. 3. *Безвідповідальні чи нерішучі* – це ті, хто відтягує прийняття рішення через страх відповідальності за наслідки. Хто не приймає рішень, той ні за що не відповідає. Цей тип прокрастинаторів – це люди, які працюють за планом, ніколи не будуть пробувати «скочити вище голови», оскільки: «дурнів робота любить, нехай цією справою займаються інші». Такі прокрастинатори скоріше за все будуть відкладати справи на потім до тих пір, поки не отримають вказівок від керівництва [16].

Прокрастинація може стати захисним механізмом при великих перевантаженнях, коли публічний службовець через втомлюваність неспроможний виконувати свої обов'язки в звичному режимі. Іноді це може бути відповідною реакцією через тиск на працівника, коли колеги/керівництво чекають від нього високих показників.

Висновки. Як показав аналіз, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, у тому числі в діяльності публічних службовців, що може проявлятися у вигляді поведінки, для якої характерне: відволікання з причини розсіяної уваги і неможливістю зібратися; недбалість і поспішність в процесі виконання справ і прийняття рішень; негативний вплив Інтернету, який постійно відволікає від виконання справ і прийняття рішень; імпульсивність, яка ускладнює контроль поведінки та планування дій відповідно до мети; різноспрямована пошукова поведінка, що приводить до порушення цілепокладання.

Список використаної літератури:

1. Експерти «Делойт» в Україні презентували дослідження Deloitte Global Millennial Survey 2020 <https://shortest.link/3cAv>. (дата звернення: 21.02.22).
2. Заблоцька-Сеннікова Н. В. Проблема «емоційного вигорання» у публічних службовців. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. URL: http://apfs.nuoua.od.ua/archive/22_2018/19.pdf (дата звернення 21.02.22).
3. Засекіна Л. Психотерапія трудових адикцій у межах компасу ЄС щодо збереження психічного здоров'я в організаціях. *Психологічні перспективи*. 2018. Вип. 31. С. 95–106.
4. Ильин Е. П. Работа и личность. Трудоголизм, перфекционизм, лень. СПб.: Питер, 2011. 224 с. URL: http://loveread.ec/view_global.php?id=76493 (дата звернення: 21.02.22).
5. Людвиг П. Победы прокрастинацию! Как перестать откладывать дела на завтра / пер. с чешск. Москва: Альпина Паблишер, 2014. 263 с.
6. Карковська В. Я. Зміна поколінь у публічній службі: передумови та перспективи. *Вісник НАДУ. Серія: Державне управління*. 2020. № 2(97). С. 129–136.
7. Кнаус У. Дж. Когнитивно-поведенческая терапия тревоги. URL: <https://shortest.link/33mQ> (дата звернення: 21.02.22).
8. Кобзар В. В. Деякі аспекти формування правової, моральної та професійної культури як складової службового перфекціонізму сучасного державного службовця. *Право і суспільство. Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право*. 2015. № 4. С. 80–84.
9. Котляр Л. І. Вплив перфекціонізму на прояви прокрастинації державних службовців. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Механізми державного управління*. 2019. Вип. 13. С. 34–38.
10. Котляр Л. І. Страх як фактор прокрастинації у професійній діяльності державних службовців. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Механізми державного управління*. 2020. Вип. 15. С. 57–61.
11. Кривцова М. С., Сорока О. В. Покоління Z як потенційний сегмент ринку праці. *Економіка і суспільство*. 2021. Вип. # 27. URL: <https://shortest.link/3311> (дата звернення: 21.02.22).
12. Поколение Z уже задает новые модели потребления. *Retail Loyalty*: официальный сайт. URL: <https://retailloyalty.org/news/pokolenie-z-uzhe-zadaet-novye-modelipotrebleniya/> (дата звернення: 20.02.2021).
13. Партной Ф. Подожди. Как отложить решение до последнего момента и... победить. М.: АСТ, 2015. 384 с. URL: <https://shortest.link/33ox> (дата звернення: 21.02.22).

14. Перфекціонизм может быть здоровым? По материалам он лайна-журнала *Психология*. Psychologies <https://shortest.link/33lm> (дата обращения: 21.02.22).
15. Прокопчук І. Трудоголізм як тип адиктивної поведінки. *Політичний менеджмент. Соціальні проблеми*. 2011. № 1. С. 92–102.
16. Прокрастинація у нашому житті. *Офіційний сайт Інституту людини Київського університету імені Бориса Грінченка*. URL: <https://shortest.link/3cB3>
17. Шеріл Сандберг : матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://shortest.link/33kf> (дата звернення: 21.02.22).
18. Sheryl Sandberg, Facebook's Long-Time COO, Becomes First Woman On Its Board Of Directors (date of application: 21.02.22).
19. Spence J. T., & Robbins A. S. (1992). Workaholism: Definition, Measurement, and Preliminary Results. *Journal of Personality Assessment*, 58, 160–178.
20. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). P. 65–94.
21. Ogińska-Bulik N. Uzależnienie od czynności. Mit czy rzeczywistość? Warszawa : Difin, 2010. 216 s. S. 29.

Shupta I. M. The influence of perfectionism and workaholism on manifestations of procrastination in the work of a public servant

The focus of this publication is on the essence of such concepts as «workaholism» and «perfectionism», which have a significant impact on the emergence of procrastination among public officials. Of course, the behavior of public servants is always under close public scrutiny, it must meet its expectations, inspire public and citizen confidence in public authorities and local governments, promote the realization of human rights and freedoms and citizen. A prerequisite for the manifestation of professionalism of a public servant is establishing a high level of achievement, which would stimulate the individual to continuous self-improvement. However, in practice, unhealthy (neurotic) perfectionism and pathological workaholism of public servants affect the emergence of procrastination, which inhibits realization of the goals of the activity of the individual and the public authority as a whole. In the process of writing the article, an analysis of scientific sources was carried out, which allowed to determine the essence and main features of workaholism, perfectionism and procrastination. The article identifies the substantive aspects of the above phenomena showed that the phenomenon of procrastination can be manifested in various areas human beings, in particular in the professional activities of public servants. According to the authors, procrastination is nothing more than a constant postponement of relevant and important human affairs, which is repeated contrary to the subject's awareness of the negative consequences.

In the article, the authors present the characteristics of the three generations that are currently most involved in labor relations, namely: Generation X, Generation Y and Generation Z, including their attitudes to work, characteristics and behavioral trends. Since 2015, in the structure of the public service, in particular in the category of «civil servants under the age of 35», there is a complete change from Generation X to Generation Y. In addition, the focus is on workaholism, namely when the concept of manifested among representatives of different nationalities, types of workaholism. The question of the influence of perfectionism on the emergence of procrastination was not left out either. Thus, the authors distinguish the positive and negative aspects of perfectionism in the work of a public servant.

Key words: laziness, pathological addiction, perfectionism, generation, procrastination, professionalism, public servant, workaholism, labor addiction.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.077.6

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.19>**І. П. Динник**

кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри публічного управління та адміністрування
Державного торговельно-економічного університету

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню основних особливостей надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. Визначено основні проблеми, які постали під час активної фази війни, а саме: встановлення особи при втраті усіх документів і одночасному закритті чутливих реєстрів; тимчасові перебої у роботі застосунку «Дія»; швидка динаміка інформації щодо використання й оновлення застосунку, про яку громадяни могли дізнаватися із запізненням; зупинення роботи всіх державних реєстрів, що фактично зупинило надання всіх послуг, які вчиняються з допомогою цих реєстрів, тобто найпопулярніших адмінпослуг; проблеми з наданням однієї з наймасовіших груп послуг – реєстрація / декларування місця проживання, що мало вплив і на (не)можливість надання інших послуг або суттєво утруднило їх надання; втрата ЦНАП більшості послуг, які були «прив'язані» до державних реєстрів та/або, де суб'єктами надання є державні органи (ДМС, МВС та ін.). Акцентовано увагу на тому, що із огляду на складність і багатоаспектність проблеми надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні залишається ще багато теоретичних і практичних питань у її подальшому вивченні. Вивчення тенденцій у даній сфері вказує на те, що подальший напрям розвитку буде спрямований переважно на суб'єкта звернення та надання послуг переважно в електронному вигляді, наприклад із використанням цифрового застосунку «Дія» чи аналогічних сервісів. Автор доходить висновку, що одним із успішних рішень органів публічної влади, стало створення сервісу «Мобільна валіза ЦНАП». Мобільні робочі місця адміністратора ЦНАП використовуються у пілотних громадах і отримали назву «мобільних цифрових валіз». Завдяки таким валізам українці, які через війну або через те, що їм важко пересуватися, не можуть самостійно відвідувати Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), будуть забезпечені доступом до них.

На підставі аналізу встановлено, що в умовах гострої обмеженості доступу до інформаційних ресурсів під час воєнного стану зростає значення мережі центрів надання адміністративних послуг для спрямування державної підтримки, у т. ч. фінансової, що дозволяє мешканцям територіальних громад, де розгортаються найактивніші бойові дії, отримувати фінансову допомогу від держави в рамках програми «єПідтримка». Розвиток застосунку «Дія» та його функціонування на необхідному рівні сприяє поширенню цифрових навичок та інклюзії громадян до отримання цифрових адміністративних послуг.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, внутрішньо переміщені особи.

Постановка проблеми. У період дії правового режиму воєнного стану, запровадженого в Україні 24 лютого 2022 року, органи державної влади, а саме Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри) та інші

органи виконавчої влади, громадські організації почали реалізовувати в умовах війни низку важливих заходів і проєктів на підставі цифрових технологічних рішень. Серед них і надання адміністративних послуг в умовах воєнного

стану. В умовах гострої обмеженості доступу до інформаційних ресурсів під час воєнного стану зростає значення мережі центрів надання адміністративних послуг для спрямування державної підтримки, у т.ч. фінансової, що дозволяє мешканцям територіальних громад, де розгортаються найактивніші бойові дії, отримувати фінансову допомогу від держави в рамках програми «ЄПідтримка» [1].

Українська держава досить успішно впоралася з викликами повномасштабної війни у сфері адмінпослуг. Виправданими були й окреме припинення надання адмінпослуг та доступу до реєстрів, і поетапне відновлення по критичних групах послуг. Ефективними рішеннями стало продовження дії документів про особу, пролонгація соціальних допомог тощо [2].

Водночас ця війна показала, що низка послуг може бути краще підготовлена до безпекових викликів. Адже це актуально і в умовах ризиків подальшої військової агресії РФ, в т.ч. у гібридних формах (кібератаки, диверсії тощо), та навіть ризиків природного і техногенного характеру [2].

Гострими проблемами у перші дні та тижні початку активної фази війни були [2]:

- встановлення особи при втраті усіх документів і одночасному закритті чутливих реєстрів (зокрема, демографічного) та припиненні роботи підрозділів ДМС;
- тимчасові перебої у роботі застосунку «Дія»; швидка динаміка інформації щодо використання й оновлення застосунку, про яку громадяни могли дізнаватися із запізненням;
- зупинення роботи всіх державних реєстрів, що фактично зупинило надання всіх послуг, які вчиняються з допомогою цих реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, авто і т.д.), тобто найпопулярніших адмінпослуг;
- проблеми з наданням однієї з наймасовіших груп послуг – реєстрація / декларування місця проживання, що мало вплив і на (не) можливість надання інших послуг або суттєво утруднило їх надання;
- втрата ЦНАП більшості послуг, які були «прив'язані» до державних реєстрів та/або, де суб'єктами надання є державні органи (ДМС, МВС та ін.).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення процесів створення та надання адміністративних послуг присвячені праці таких українських науковців: В.М. Дрешпак [5], Д.Г. Заброра [6], П.С. Клімушин [7], Д.В. Спа-

сібов [7], В.П. Тимошук [2] та багато інших. Водночас із огляду на складність і багатоаспектність проблеми в умовах воєнного стану в Україні залишається ще багато теоретичних і практичних питань у її подальшому вивченні.

Метою статті є дослідження особливостей надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану та висвітлення сучасних викликів, які постали перед Україною.

Виклад основного матеріалу. На період дії воєнного стану та протягом одного місяця після його припинення чи скасування законодавством визначені деякі особливості надання адміністративних послуг. Про це більш докладно нами буде зазначено нижче.

Щодо строків надання адміністративних послуг. Відповідно до статті 64 Конституції України, статей 12-1, 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 165 «Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» зупинено строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні [8]. *Варто загалом відзначити багато дуже швидких і креативних рішень Української влади [2]:*

- збереження послуг РАЦС з можливістю пізнішого внесення даних в реєстр;
- продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія;
- автоматичне продовження соціальних виплат та перенесення виплат пенсій і соцвиплат незалежно від місця проживання;
- телефонне підтвердження статусу безробітного;
- шлюб протягом доби та з використанням відеозв'язку та свідків;
- обмін посвідчення водія без медичної довідки;
- «ЄДокумент», «ЄДопомога» без складних процедур та інше.

Вирішення питань соціального захисту та соціального забезпечення громадян в умовах воєнного стану має надзвичайне значення, особливо для осіб, які втратили рідних, житло, майно, для людей похилого віку та людей із інвалідністю, а також для підтримки військовослужбовців, які боронять державу. Ці послуги

критично потрібні і для громадян, що й раніше їх отримували [2].

З 24.02.2022 мільйони громадян були змушені залишити своє місце проживання. Право на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи (ВПО) отримали особи, які змушені покинути своє постійне місце проживання з регіонів, визначених Урядом, у зв'язку з воєнними діями. Ця категорія осіб потребує особливої уваги, в тому числі і з питань соціального захисту [2].

Викликом для ЦНАП та уповноважених осіб органів місцевого самоврядування при наданні адміністративних послуг, пов'язаних з обліком та наданням допомоги ВПО, стало застосування програмного комплексу «Соціальна громада». Особливо в період пікових навантажень. Можливість отримання електронних публічних послуг для ВПО через мобільний застосунок «Дія» (що анонсована з 19.04.2022) має суттєво сприяти зменшенню фізичних звернень за цими послугами [2].

Заслужують позитивної оцінки дії та рішення Української влади щодо забезпечення в умовах воєнного стану соціального захисту громадян, зокрема щодо надання допомоги на проживання для ВПО, компенсації витрат за тимчасове розміщення ВПО тощо.

Які зміни відбулися з боку держави (адаптація до умов воєнного стану) [2]:

1) строк виплати державних соціальних допомог, які були призначені раніше, продовжено на період введення воєнного стану та одного місяця після його припинення чи скасування і виплачується за повний місяць без звернення особи;

2) у разі, коли отримувачами державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю, державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю пропущений строк перегляду допомоги, виплата таких видів допомоги не зупиняється на період введення воєнного стану та одного місяця після його припинення чи скасування;

3) змінено порядок та розміри призначення допомоги на проживання для ВПО, розширено коло суб'єктів, які наділені повноваженнями взяття на облік таких осіб. Вчасно продовжено строк для звернення за допомогою ВПО.

4) затверджено порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення ВПО;

5) визначено порядок подання заяви в електронній формі щодо отримання допомоги від міжнародних організацій;

6) для осіб, які проживають у населених пунктах, які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), нарахування і виплата всіх належних соціальних виплат (пенсій, соціальних допомог, пільг та субсидій тощо) продовжуються в повному обсязі з урахуванням визначених Урядом особливостей;

7) реалізується спільний з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проект щодо додаткових заходів із соціальної підтримки ВПО, який передбачає виплату допомоги в розмірі 2220 гривень на кожного члена сім'ї на місяць. Виплата допомоги здійснюється для найбільш вразливих категорій протягом не менше ніж трьох місяців;

8) підвищені норми пенсійного забезпечення, які передбачені для військовослужбовців з числа учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих військовослужбовців;

9) передбачено грошову допомогу цивільному населенню – разову виплату готівкових коштів особам, які проживають у деокупованих населених пунктах, не мають і не мали статусу внутрішньо переміщених осіб;

10) визначено можливість та порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене або знищене внаслідок бойових дій нерухоме майно через Портал Дія або ЦНАП, або нотаріуса.

Одним із успішних рішень органів публічної влади, стало створення сервісу «Мобільна валіза ЦНАП». Мобільні робочі місця адміністратора ЦНАП використовуються у пілотних громадах і отримали назву «мобільних цифрових валіз». Завдяки таким валізам українці, які через війну або через те, що їм важко пересуватися, не можуть самостійно відвідувати Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), будуть забезпечені доступом до них. Завдяки мобільним валізам адміністративні послуги стають доступними для людей похилого віку, осіб з інвалідністю, тих, хто перебуває в лікарні або з інших причин не може сам відвідати ЦНАП [3].

Перевагами «мобільної валізки ЦНАП» є [4]:
Для органів влади:

- інтеграція додаткових послуг у ЦНАП;
- забезпечення доступності адмінпослуг для всього населення громади;
- покращення якості надання послуг.

Для громадян:

- досконала організація надання послуг завдяки мобільності адміністратора ЦНАП;

– зручний спосіб отримання результату послуги;

– широкий спектр доступних послуг.

Розвиток застосунку «Дія» та його функціонування на необхідному рівні сприяє поширенню цифрових навичок та інклюзії громадян до отримання цифрових адміністративних послуг. Забезпечення стійкого функціонування вітчизняної електронної комунікаційної мережі й недопущення несанкціонованого втручання у її роботу допоможе підвищити ефективність використання цієї мережі для результативного державного управління в умовах правового режиму воєнного стану, сприятиме якісному оперативно-технічному управлінню комунікаційними мережами в повоєнний час [2].

Водночас ЦНАП виступили центрами комунікації та консультування, гуманітарними штабами та точками входу для ВПО і нових послуг. З'явилися нові послуги, як-от «єДокумент» чи «єДопомога». І з одного боку, «Дія» врятувала ситуацію, адже дозволила швидко закрити потребу виплат допомоги для мільйонів громадян. З іншого боку, не було альтернативи для «неоцифрованих» громадян [3].

Висновки та пропозиції. Сфера адміністративних послуг зберігає важливе значення навіть у випадку великих безпекових викликів, зокрема в умовах війни. Особливо, коли йдеться про найпотрібніші адмінпослуги: РАЦС, паспортні послуги, соціальні допомоги, послуги для ВПО тощо.

В умовах гострої обмеженості доступу до інформаційних ресурсів під час воєнного стану зростає значення мережі центрів надання адміністративних послуг для спрямування державної підтримки, у т. ч. фінансової, що дозволяє мешканцям територіальних громад, де розгортаються найактивніші бойові дії, отримувати фінансову допомогу від держави в рамках програми «Під-

тримка». Розвиток застосунку «Дія» та його функціонування на необхідному рівні сприяє поширенню цифрових навичок та інклюзії громадян до отримання цифрових адміністративних послуг.

Список використаної літератури:

1. Моніторинг цифрових технологічних рішень під час дії правового режиму воєнного стану в Україні (24.02–24.04.2022 року). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/monitorynh-tsyfrovykh-tekhnohichnykh-rishen-pid-chas-diyi-pravovoho>
2. Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. *UPLAN*. 20.04.2022. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/>
3. Офіційний вебсайт проєкт EGAP / Мобільні валізки ЦНАП. URL: <https://egap.in.ua/projects/mobilni-valizky-tsnap/>
4. Офіційний вебсайт Дія. Цифрова Громада. Платформа цифрової трансформації регіонів України. «Цифрова валіза». URL: <https://hromada.gov.ua/project/cifrovi-valizi>
5. Дрешпак В. М. Досвід реалізації проєктів з розвитку системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області. URL: file:///D:/Documents/Downloads/Patp_2014_1_20.pdf
6. Заброра Д. Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 1. С. 109–119.
7. Клімушин П. С. Методології регламентації та надання електронних адміністративних послуг. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. 1(49). С. 2–5.
8. Надання адміністративних послуг під час воєнного стану. *Координаційний центр з надання правової допомоги*. 12.04.2022. URL: <https://pravokator.club/news/nadannya-administratyvnyh-poslug-pid-chas-voyennogo-stanu/>

Dynnyk I. P. Provision of administrative services under martial law: current challenges for Ukraine

The article is devoted to the definition of the main features of the provision of administrative services in martial law. The main problems that arose during the active phase of the war were identified, namely: identification of the loss of all documents and the simultaneous closure of sensitive registers; temporary interruptions in the operation of the application "Action"; rapid dynamics of information on the use and update of the application, which citizens could learn about late; suspension of all state registers, which effectively stopped the provision of all services provided by these registers, ie the most popular administrative services; problems with the provision of one of the most popular groups of services – registration / declaration of residence, which had an impact on the (in) ability to provide other services or significantly hindered their provision; loss of the CNAP of most services that were "tied" to state registers and / or where the subjects of provision are state bodies (LCA, MIA, etc.). Emphasis is placed on the fact that, given the complexity and multifaceted nature of the problem of providing administrative services under martial law in Ukraine, there are still many theoretical

and practical issues in its further study. The study of trends in this area indicates that the further direction of development will be focused mainly on the subject of application and provision of services, mainly in electronic form, for example, using the digital application "Action" or similar services. The author concludes that one of the successful decisions of public authorities was the creation of the service "Mobile suitcase CNAP". CNAP mobile administrator jobs are used in pilot communities and are called "mobile digital suitcases". Thanks to such suitcases, Ukrainians who are unable to visit the Centers for Administrative Services (CNAP) on their own due to the war or the difficulty of moving around will be provided with access to them.

Based on the analysis, it is established that in conditions of acute limited access to information resources during martial law, the network of administrative service centers is growing to provide state support, including financial, which allows residents of territorial communities where the most active hostilities take place financial assistance from the state under the "eSupport" program. The development of the application "Action" and its functioning at the required level contributes to the spread of digital skills and inclusion of citizens in obtaining digital administrative services.

Key words: *public administration, decentralization, administrative services, administrative service center, internally displaced persons.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 35.082.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.20>

О. Б. Іноземцева

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника відділу освіти і науки Департаменту персоналу
Державної служби України з надзвичайних ситуацій

О. Б. Ружанський

начальник відділу внутрішнього аудиту
Державної служби України з надзвичайних ситуацій

АНАЛІЗ СТАНУ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДСНС УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ АУДИТОРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті розкрито аналіз підготовки кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій у контексті аудиторського дослідження. Узагальнено інформаційні джерела при аналізі підготовки кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Визначено основні аспекти з точки зору аудиторського дослідження, за якими слід дослідити ефективність функціонування системи підготовки кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. На підставі проведеного дослідження виявлено певні проблеми у підготовці кадрів у сфері цивільного захисту та запропоновано шляхи їх вирішення.

У статті ми розглянули наступні критерії для здійснення аналізу стану підготовки кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій: кіберзахист інформаційних систем в процесі навчання майбутніх офіцерів служби цивільного захисту; ефективність виконання паспортів бюджетних програм; забезпечення та ефективність впровадження науково-дослідних робіт.

Стрімкий розвиток засобів цивільного захисту зумовлює зростання вимог до фахівців цивільного захисту, форм і методів їх підготовки та вдосконалення професійної майстерності. Тому, перед галузевою системою освіти Державної служби України з надзвичайних ситуацій стоїть надзвичайно важливе завдання щодо професійної підготовки кадрів у сфері цивільного захисту для потреб відомства, як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику, зокрема у сфері цивільного захисту. В таких умовах зростає актуальність та важливість розвитку служби цивільного захисту, як функції держави, спрямованої на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом їхнього попередження, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Якісна освіта має своїм наслідком підготовку висококваліфікованих кадрів зокрема у сфері цивільного захисту. Саме тому, у зв'язку з вищезазначеним, сьогодні дослідження підготовки кадрів для системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій є актуальним і необхідним.

Тому, при здійсненні процесу підготовки кадрів у сфері цивільного захисту необхідно визначити чіткі підходи, стратегічні цілі та посилити рівень контролю щодо ризикових сфер кібербезпеки, освітнього та наукового процесів для забезпечення ефективного функціонування системи такої підготовки.

Ключові слова: підготовка кадрів ДСНС, цивільний захист, науково-педагогічний персонал, аудит, кадрова політика, служба цивільного захисту, кібербезпека.

Постановка проблеми. Роль освіти в усіх сферах суспільного життя суттєво зростає через соціально-економічні процеси, які відбуваються у світі сьогодні. Одним з найголовніших чинників зростання якості людського капіталу, запорукою динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому є якісна освіта, зокрема галузева у сфері цивільного захисту, яка б повною мірою відповідала вимогам сучасності та соціальним потребам населення.

В таких умовах зростає актуальність та важливість розвитку цивільного захисту, як функції держави, спрямованої на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків та надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Дослідженням підготовки кадрів у сфері цивільного захисту займалися М.В. Данюк, В.П. Садковий, С.М. Домбровська, В.М. Петюх, С.П. Потеряйко, Д.В. Бондар, В.М. Шамраєва, А.В. Ромін, Я.Б. Зорій, В.О. Тищенко та інші.

Метою статті є дослідження деяких аспектів стану підготовки кадрів для ДСНС України у контексті аудиторського дослідження

Виклад основного матеріалу. Від розвитку освіти та економіки знань залежить соціально-економічний розвиток та перспективне майбутнє України, тому необхідно вивчати та узагальнювати сутність, властивості, механізми формування системи економіки знань, а також її вплив, зокрема, на суспільне виробництво.

Система освіти, як найважливіший елемент суспільного життя і державного устрою, призначена для вирішення таких стратегічних для країни завдань, як підготовка кадрів, забезпечення політичної і соціальної стабільності, розвитку цивільних інститутів суспільства, зміцнення безпеки громадян і держави.

Стрімкий розвиток засобів цивільного захисту зумовлює зростання вимог до фахівців цивільного захисту, форм і методів їх підготовки та вдосконалення професійної майстерності. Тому, перед галузевою системою освіти ДСНС стоїть надзвичайне завдання щодо професійної підготовки кадрів у сфері цивільного захисту для потреб Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику, зокрема у сфері цивільного захисту, інших органів виконавчої влади, місцевих дер-

жавних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання [1].

Підготовка кадрів високого кваліфікаційного рівня здатних ефективно виконувати завдання у сфері цивільного захисту, яку здійснює галузева система освіти, підвищення ефективності освіти забезпечується шляхом цілеспрямованого виділення коштів на проведення освітньої діяльності.

Внутрішніми і зовнішніми аудитами в освітніх установах ДСНС, проведеними у попередні періоди було встановлено ряд недоліків в процесі організації освітньої діяльності вказаних установ, що зумовило об'єктивну необхідність проведення аудиту всього напрямку використання коштів на підготовку кадрів в системі ДСНС з метою надання оцінки ефективності процесів управління бюджетними коштами їх розпорядниками, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів та законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень освітніми установами та закладами освіти сфери управління ДСНС.

Існує безліч критеріїв, за якими можна дослідити ефективність функціонування системи підготовки кадрів ДСНС. Розглянемо деякі з них з точки зору аудиторського аспекту, а саме:

- 1) кіберзахист інформаційних систем в процесі навчання майбутніх офіцерів служби цивільного захисту;
- 2) ефективність виконання паспортів бюджетних програм;
- 3) забезпечення та ефективність впровадження науково-дослідних робіт.

1. Вищезазначеним дослідженням встановлено, що заходи для комплексного забезпечення кібербезпеки у всіх навчальних закладах сфери управління ДСНС знаходяться в стані впровадження.

Слід зазначити, що у жодному закладі освіти не побудовано комплексну систему захисту інформації на локальну мережу для захисту відкритої інформації, не впроваджено повноцінну SIEM-систему (Security information and event management – програмні продукти, які об'єднують управління інформаційною безпекою SIM (англ. Security information management) та управління подіями безпеки SEM (англ. Security event management)) для узагальнення логів програмного та апаратного забезпечення, а також IDS (Intrusion Detection System – програмний або апаратний засіб, призначений для виявлення фактів несанкціонованого доступу

в комп'ютерну систему або мережу або несанкціонованого управління ними в основному через Інтернет) систему, яка могла б дозволити оперативно виявляти та ізолювати мережеві атаки та анонімний трафік [2; 3].

Інформаційно-комунікаційні технології, що застосовуються в закладах освіти ДСНС, забезпечують, в умовах карантинних обмежень, створення належного дистанційно-інформаційного середовища для постачання навчального матеріалу та спілкування.

Проте, враховуючи додаткове інтенсивне навантаження на сервіси системи дистанційного навчання, які розміщені на серверах установ, необхідно посилити систему контролю щодо технічних характеристик серверів та іншого обладнання установ, облаштування комп'ютерною технікою з метою забезпечення стабільної роботи інформаційно-дистанційного простору та для уникнення можливого негативного впливу на результати вищезазначеного зокрема та ефективність діяльності установи в цілому.

2. Формальний підхід до формування показників та заходів при складанні паспортів бюджетних програм з підготовки кадрів в ДСНС, в періоді, що досліджувався, сприяв встановленню результативних показників, які не відповідали економічним реаліям сьогодення. Як наслідок, результативні показники наведені в звітах про виконання паспортів бюджетних програм на, наприклад, 2019-2020 роки значно занижені в порівнянні з реальними відповідними показниками за підсумками діяльності освітніх закладів, що створює ризики невиконання заходів передбачених бюджетними програмами.

Освітні заклади ДСНС України, відповідно до наданої ліцензії, здійснюють набір на навчання за спеціальностями та освітніми програмами здобувачів вищої освіти за кошти, виділені з державного бюджету та за рахунок коштів фізичних осіб. Кількість навчальних місць у поточному навчальному році на платній основі (за рахунок коштів фізичних осіб) визначається відповідно до затверджених наказами МОН максимальних ліцензійних обсягів за спеціальністю/освітньою програмою після проведення набору за державним замовленням (за рахунок держбюджету).

Вакантні (неукомплектовані) навчальні місця (за кошти як фізичних осіб так і за рахунок держбюджету) створюють ризик неефективного використання коштів внаслідок збільшення фактичної середньої вартості утримання одного здобувача освіти.

Аудитом встановлена стала динаміка загальних відхилень за кількістю неукомплектованих місць здобувачів вищої освіти, що створює ризик недостатньо ефективного використання навчальних потужностей закладу та збільшує середню вартість утримання одного здобувача вищої освіти.

3. Наукові дослідження, у більшості випадків впроваджуються у навчальний процес закладів вищої освіти, що забезпечує інноваційну складову навчального процесу. Результати науково-дослідних робіт (далі – НДР) сприяють розвитку забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. При цьому, в ДСНС не розроблено та не затверджено методик калькуляції вартості НДР, що містить ризик зниження рівня ефективності їх впровадження та, як наслідок, ймовірність недоотримання коштів безпосередньо самим центральним органом виконавчої влади.

Сьогодні 36% науково-педагогічних працівників знаходяться у віковій групі до 40 років, що є відносно молодим віком для вказаної категорії працівників та має перевагу за рядом показників, а саме:

- академічна мобільність;
- велика кількість національних та міжнародних стажувань;
- сучасний погляд і гнучкий підхід до науково-практичних проблем і задач сьогодення та перспективи;
- своєчасний і адекватний перехід та впровадження дистанційних технологій навчання, оцінювання та обмін знаннями тощо.

Проте, 20% від фактичної чисельності науково-педагогічних працівників перебувають у віці понад 60 років, що свідчить про необхідність поступового оновлення його складу та підтримання в актуальному стані кадрового резерву, з метою запобігання негативного впливу на якість освітнього процесу.

Сьогодні основними проблемними питаннями під час підготовки кадрів для ДСНС України, які потребують розв'язання, є наступні:

- за наявності потужної навчальної матеріально-технічної бази її завантаженість не виконується у повному обсязі через відсутність потреби у підготовці великої кількості фахівців, що є досить економічно обтяжливим для ДСНС України;
- аналіз виконання бюджетної програми підготовки кадрів ДСНС України свідчить про невідповідність фактичних обсягів фінансування їхнім нормативним показникам (близько 60–75% щороку), що поступово призвело до

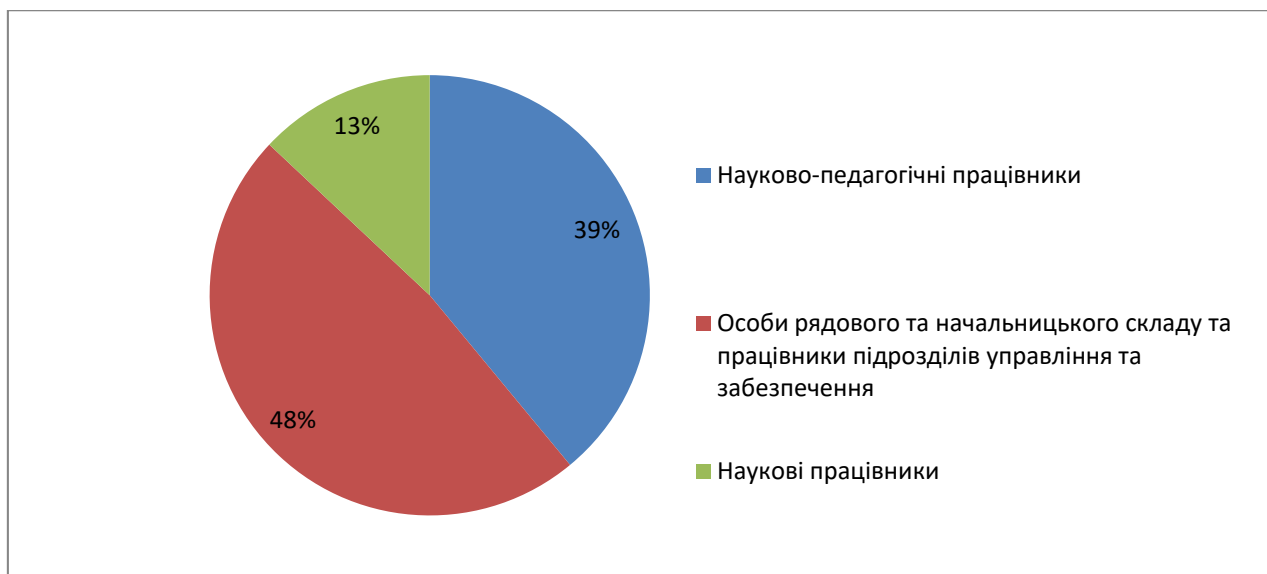


Рис. 1. Співвідношення науково-педагогічних, наукових працівників та осіб рядового та начальницького складу і працівників підрозділів забезпечення у закладах освіти системи ДСНС

фізичного і морального старіння навчальної матеріально-технічної бази, техніки і обладнання, повільного темпу впровадження у навчальний процес передових інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;

– частина науково-педагогічних (педагогічних) працівників має незначний (або не має взагалі) практичного досвіду проходження служби цивільного захисту на основних посадах у підрозділах цивільного захисту, що негативно впливає на якість підготовки фахівців;

– державне замовлення фахівців за малочисельними спеціальностями потребують перегляду та приведення його до економічно доцільної схеми набору і підготовки (наприклад, набір повноцінної групи в одному ЗВО або з циклічністю набору через рік);

– недосконалість системи добору науково-педагогічного складу та практика проведення ними стажування призводить до незначного (або відсутності) практичного досвіду проходження служби цивільного захисту в підрозділах у певної їхньої частини, що негативно впливає на якість підготовки фахівців.

У закладах освіти системи ДСНС чисельність адміністративно-обслуговуючого персоналу у порівнянні з науково-педагогічними та науковими кадрами становить 48% від загальної чисельності, а питома вага науково-педагогічних працівників складає всього 39%, що може негативно впливати на продуктивність роботи закладу освіти та якість освітнього процесу.

Відсоток співвідношення кількості адміністративно-обслуговуючого персоналу закладів освіти системи ДСНС до кількості курсантів становить в середньому 47,8%, що може свідчити про завищення штатної чисельності вищезазначених відділів та неефективності видатків на утримання даних штатних одиниць.

Відсутність законодавчо врегульованого питання в системі ДСНС щодо нормативного визначення співвідношення основних підрозділів, переважна кількість особового складу яких складають науково-педагогічні працівники та які забезпечують виконання головної функції процесу підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, до керівних підрозділів та підрозділів забезпечення, спонукає виникнення ризику в площині якості та ефективності освітнього процесу в цілому, а також ефективності використання бюджетних коштів.

Висновки і пропозиції. Отже, підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що посилення системи контролю щодо технічних характеристик серверів та іншого обладнання установ дасть змогу удосконалити кібербезпеку в процесі підготовки кадрів для ДСНС. Неукомплектованість навчальних закладів створює ризик неефективного використання коштів для забезпечення навчального процесу а відсутні у певної частини науково-педагогічних працівників практичного досвіду проходження служби цивільного захисту негативно впливає на якість підготовки фахівців.

Тому при здійсненні процесу підготовки кадрів у сфері цивільного захисту необхідно визначити чіткі підходи, стратегічні цілі та посилити рівень контролю щодо ризикових сфер освітнього процесу для забезпечення ефективного функціонування системи такої підготовки.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>
2. <https://uk.wikipedia.org/wiki/SIEM>
 3. https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0_%D0%B2%D0%B8%D1%8F%D0%B2%D0%B%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D1%8C

Inozemtseva O. B., Ruzhanskyj O. B. Analysis of the state of training of the SES of Ukraine in the context of the audit study

The article reveals the analysis of training of State Emergency Service of Ukraine in the context of the audit. Information sources in the analysis of State Emergency Service of Ukraine personnel training are generalized. The main aspects from the audit research point of view are determined, according to which the efficiency of the functioning of the training system of State Emergency Service of Ukraine should be investigated. Based on the study, certain problems in training in the field of civil protection were identified and the ways to solve them were suggested.

We have considered the following criteria for the analysis of the State Emergency Service of Ukraine personnel training in the article: cyber protection of information systems in the process of training future officers of the civil defense service; efficiency of budget passports execution; ensuring and efficiency of implementation of research works.

The rapid development of civil protection means leads to an increase in the requirements for civil protection specialists, forms and methods of their training and improvement of professional skills. Therefore, the sectoral education system of the State Emergency Service of Ukraine faces the crucial task of training in the field of civil protection for the needs of the agency, as a central executive body that implements state policy, in particular in the field of civil protection. In such conditions, the urgency and importance of the development of civil protection services as a function of the state aimed at protecting the population, territories, environment and property from emergencies by preventing them, eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and during special periods.

Quality education results in the training of highly qualified personnel, in particular in the field of civil protection. That is why, in connection with the above, today the study of training for the State Emergency Service of Ukraine is relevant and necessary.

Therefore, in the process of training in the field of civil protection it is necessary to define clear approaches, strategic goals and strengthen the level of control over risky areas of cybersecurity, educational and scientific processes to ensure the effective functioning of such training.

Key words: SES staff training, civil defense, scientific and pedagogical staff, audit, personnel policy, civil defense service, cybersecurity.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.4: 614.8

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.21>

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
ректор Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права ЗВО «МНТУ»

Т. С. Яровой

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри міжнародних відносин та політичного консалтинг
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті визначені особливості державного управління надзвичайними ситуаціями з метою забезпечення розвитку сфери охорони здоров'я. Систематизовано основні заходи державного управління надзвичайними ситуаціями у контексті розвитку сфери охорони здоров'я: контроль за рівнем укомплектованості та розподілом персоналу відповідно до національних класифікацій, щоб визначити прогалини та недостатньо обслуговувані сфери; контроль за кількістю персоналу на 1000 осіб за функціями та місцем роботи; підготовка персоналу для належного реагування на виникаючі надзвичайні ситуації, що може мати розширені ролі та потребувати навчання і підтримки; запровадження підвищення кваліфікації там, де є висока плинність кадрів; підтримка медичних працівників у безпечному робочому середовищі; впровадження та пропагування всіх можливих заходів для захисту медичних працівників у конфліктних ситуаціях; забезпечення професійної гігієни та необхідних щеплень; розробка стратегії стимулювання медичних працівників. Обґрунтовані напрями удосконалення державного управління надзвичайними ситуаціями у контексті розвитку сфери охорони здоров'я: 1. Зміцнення або розвиток інформаційної системи охорони здоров'я, яка надає достатню, точну та актуальну інформацію для ефективного та справедливого реагування на виклики надзвичайних ситуацій. 2. Розвиток механізмів раннього попередження, оповіщення та реагування на всі небезпеки, які вимагають негайного реагування. 3. Узгодження стандартів операційних процедур для всіх суб'єктів охорони здоров'я під час використання інформації про здоров'я. 4. Забезпечення ефективності функціонування механізмів захисту даних, щоб гарантувати права та безпеку окремих осіб, звітних одиниць та груп населення. 5. Підтримка заходів щодо збирання, аналізу, інтерпретації та своєчасному і регулярному розповсюдженні інформації про здоров'я серед усіх зацікавлених сторін, а також для керівництва процесом прийняття рішень щодо програм охорони здоров'я. Визначені основні системи державного управління надзвичайними ситуаціями, які впливають на розвиток сфери охорони здоров'я: інформаційне забезпечення; безпека та доступ; демографія та соціальна структура; довідкова інформація про стан здоров'я; доступні ресурси; дані з інших забезпечуючих секторів.

Ключові слова: державне управління, надзвичайні ситуації, охорона здоров'я, управління, система, розвиток.

Постановка проблеми. Надзвичайні ситуації мають значний вплив на здоров'я та благополуччя суспільства. Доступ до життєво необ-

хідної медичної допомоги є критично важливим на початкових етапах виникнення надзвичайної ситуації. Охорона здоров'я також включає зміц-

нення здоров'я, профілактику, лікування, реабілітацію та паліативну допомогу на будь-якому етапі реагування. Вплив надзвичайних ситуацій на здоров'я населення може бути як прямим (травми чи смерть внаслідок самої надзвичайної ситуації), так і непрямим (зміни в умовах життя, вимушене переміщення, відсутність правового захисту чи обмеження доступу до медичної допомоги). Перенаселеність, неналежне житло, погані санітарні умови, недостатня кількість і якість води, а також погіршення продовольчої безпеки – усе це збільшує ризик недоїдання та спалахів інфекційних захворювань. Екстремальні стресори також можуть спровокувати психічні розлади. Неефективність механізмів соціальної підтримки та систем самопомоги може призвести до негативних механізмів подолання та зниження поведінки, спрямованої на пошук допомоги. Не належний доступ до медичної допомоги та перерви в постачанні ліків можуть порушити поточне лікування, наприклад, охорону здоров'я матері та лікування ВІЛ, діабету та психічних розладів. Основна мета реагування на здоров'я під час надзвичайної ситуації полягає в запобіганні та зниженні надмірної смертності та захворюваності. Моделі смертності та захворюваності, а отже, і потреби в охороні здоров'я, змінюватимуться залежно від типу та ступеня кожної надзвичайної ситуації [1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціально-економічні аспекти державного управління надзвичайними ситуаціями та розвитком охорони здоров'я проаналізовано в працях І. Ансоффа, С. Білої, В. Василенка, М. Гамана, В. Гейця, В. Гусева, В. Дорофійка, В. Іванова, М. Йохна, В. Колосюка, М. Коноваленко, В. Патрушева, А. Сухорукова, Р. Фатхутдінова, Ю. Яковця та ін. Однак, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення системи державного управління надзвичайними ситуаціями у контексті розвитку сфери охорони здоров'я.

Мета статті – з'ясувати стан наукової розробленості проблематики державної політики розвитку охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Добре функціонуюча система охорони здоров'я може задовольнити всі потреби суспільства під час надзвичайної ситуації інші заходи охорони здоров'я могли продовжуватися. Захворювання,

які легко піддаються лікуванню, продовжуватимуть лікувати, а програми первинної медичної допомоги триватимуть, що дозволить зменшити надмірну смертність і захворюваність. Будь-який суб'єкт, який зміцнює, відновлює або підтримує здоров'я, робить внесок у загальну систему охорони здоров'я. Система охорони здоров'я охоплює всі рівні: від національного, регіонального, районного та громадського до осіб, які здійснюють догляд за домом, військового та приватного сектору.

Під час надзвичайної ситуації сфера охорони здоров'я та надання медичної допомоги часто послаблюються навіть до того, як попит зростає. Медичні працівники можуть бути втрачені, медичні послуги перервані або інфраструктура пошкоджена. Важливо розуміти вплив надзвичайної ситуації на сферу охорони здоров'я, щоб визначити пріоритети гуманітарної допомоги.

Гуманітарні організації рідко працюють у надзвичайних ситуаціях, де ще немає системи охорони здоров'я. Там, де система слабка, її потрібно зміцнити або розвинути (наприклад, шляхом направлення, зіставлення та аналізу медичної інформації) [3].

Заходи у цьому аспекті стосуються п'яти основних складових добре функціонуючої сфери охорони здоров'я:

- надання якісних медичних послуг;
- висококваліфікована та мотивована робоча сила охорони здоров'я;
- належне постачання, управління та використання лікарських засобів, діагностичних матеріалів і технологій;
- необхідне фінансування охорони здоров'я;
- належне інформаційне забезпечення розвитку сфери охорони здоров'я.

Ці складові багато в чому впливають один на одного. Наприклад, недостатня кількість медичних працівників або відсутність основних ліків вплине на надання послуг.

Лідерство та координація є життєво важливими для забезпечення неупередженого вирішення потреб. Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) зазвичай очолює та координує потреби, може звернутися за підтримкою до інших суб'єктів охорони здоров'я. Іноді міністерству бракує спроможності чи бажання виконувати цю роль ефективною і неупередженим чином, тому інше відомство має взяти на себе цю відповідальність. Якщо МОЗ не має доступу або не буде прийнято в усіх регіонах країни, гуманітарні організації повинні прагнути підтри-

мувати прийнятту існуючу систему, особливо в гострих надзвичайних ситуаціях. Ретельного визначення потребують питання, як працювати з недержавними організаціями та іншими суб'єктами, а також їх здатність надавати або координувати медичну допомогу населенню [4].

Доступ до населення є важливим, але його слід розглядати з чітким розумінням гуманітарних принципів і наслідків для неупередженої та нейтральної допомоги. Координація має відбуватися між усіма рівнями охорони здоров'я від національного до громадського та з іншими секторами, такими як харчування і освіта, а також міжсекторальними технічними робочими групами, такими як психічне здоров'я та психосоціальна підтримка, гендерне насильство та ВІЛ.

Основна медична допомога спрямована на вирішення ключових причин смертності та захворюваності серед постраждалого від кризи населення. Необхідно завчасно координувати дії з міністерствами та іншими офіційними суб'єктами охорони здоров'я, щоб узгодити, яким послугам надавати пріоритет, коли та за яких умов. Необхідно регламентувати пріоритети на основі контексту, оцінки ризику та наявних доказів [5].

Постраждале від надзвичайних ситуацій населення матиме нові та інші потреби, які продовжуватимуть розвиватися. Люди можуть зіткнутися з перенаселеністю, численними переміщеннями, недоїданням, відсутністю доступу до води або триваючим конфліктом. Вік, стать, інвалідність, ВІЛ-статус, мовна чи етнічна приналежність можуть додатково впливати на потреби та бути значними перешкодами для доступу до медичної допомоги. Тому варто враховувати потреби тих, хто живе у важкодоступних до закладів охорони здоров'я місцях.

Актуальності набувають питання встановлення пріоритетних послуг з МОЗ та іншими суб'єктами охорони здоров'я, зосереджуючись на тих ризиках, які найімовірніше виникнуть і спричинять підвищення захворюваності і смертності. Програми охорони здоров'я повинні забезпечувати відповідну ефективну допомогу з урахуванням контексту, логістики та ресурсів, які будуть потрібні. Пріоритети можуть змінюватися в міру покращення або погіршення ситуації. Такі заходи варто проводити регулярно, на основі наявної інформації та в міру зміни контексту [6].

Після того, як рівень смертності знизиться або ситуація стабілізується, більш комплекс-

сні медичні послуги можуть бути можливими. У тривалих умовах це може бути основний пакет медичних послуг, визначений на рівні країни.

Надзвичайні ситуації спричинені стихійним лихом, конфліктом чи голодом, часто призводять до збільшення захворюваності та смертності від інфекційних хвороб. Переїзд людей у багатонаселені комунальні поселення або притулки означає, що такі хвороби, як Covid, діарея та кір, легко поширюються. Пошкодження санітарних умов або відсутність чистої води означає швидке поширення хвороб, що передаються через воду та переносників. Зниження популяційного імунітету призводить до підвищення сприйнятливості до захворювань [7].

Завдання під час надзвичайних ситуацій полягає в тому, щоб запобігти інфекційним захворюванням з самого початку, контролювати будь-які випадки та забезпечити швидку й адекватну відповідь у разі спалаху. Втручання, спрямовані на боротьбу з інфекційними захворюваннями, мають включати профілактику, спостереження, виявлення спалаху, діагностику та ведення випадків, а також реагування на спалах.

Нами систематизовано основні заходи державного управління надзвичайними ситуаціями у контексті розвитку сфери охорони здоров'я:

- контроль за рівнем укомплектованості та розподілом персоналу відповідно до національних класифікацій, щоб визначити прогалини та недостатньо обслуговувані сфери;
- контроль за кількістю персоналу на 1000 осіб за функціями та місцем роботи;
- підготовка персоналу для належного реагування на виникаючі надзвичайні ситуації, що може мати розширені ролі та потребувати навчання і підтримки;
- запровадження підвищення кваліфікації там, де є висока плінність кадрів;
- підтримка медичних працівників у безпечному робочому середовищі;
- впровадження та пропагування всіх можливих заходів для захисту медичних працівників у конфліктних ситуаціях;
- забезпечення професійної гігієни та необхідних щеплень;
- розробка стратегії стимулювання медичних працівників.

Під час найму та навчання персоналу варто дотримуватись чітких інструкцій. Наймання міжнародного персоналу має відповідати національним нормам і положенням МОЗ (напри-

клад, підтвердження кваліфікації, особливо для клінічної практики).

Відповідність соціокультурним очікуванням людей збільшить залучення пацієнтів. Персонал має відображати різноманіття населення з поєднанням різних соціально-економічних, етнічних, мовних груп а також відповідний гендерний баланс.

Заклади освіти повинні навчати персонал і контролювати його, щоб гарантувати, що їхні знання є актуальними, а їхня практика безпечна. Необхідно проводити програми навчання у відповідність до національних інструкцій (адаптованих для надзвичайних ситуацій) або погоджених міжнародних інструкцій.

Охорона здоров'я керується доказами шляхом збору, аналізу та використання відповідних даних, що передбачає:

1. Зміцнення або розвиток інформаційної системи охорони здоров'я, яка надає достатню, точну та актуальну інформацію для ефективного та справедливого реагування на виклики надзвичайних ситуацій (переконання в тому, що інформаційна система охорони здоров'я включає всіх зацікавлених сторін, є простою у впровадженні та простою для збору, аналізу й інтерпретації інформації з метою ефективного управління).

2. Розвиток механізмів раннього попередження, оповіщення та реагування на всі небезпеки, які вимагають негайного реагування (визначення першочергових захворювань та подій, виходячи з профілю епідеміологічного ризику та контексту надзвичайної ситуації).

3. Узгодження стандартів операційних процедур для всіх суб'єктів охорони здоров'я під час використання інформації про здоров'я.

4. Забезпечення ефективності функціонування механізмів захисту даних, щоб гарантувати права та безпеку окремих осіб, звітних одиниць та груп населення.

5. Підтримка заходів щодо збирання, аналізу, інтерпретації та своєчасному і регулярному розповсюдженні інформації про здоров'я серед усіх зацікавлених сторін, а також для керівництва процесом прийняття рішень щодо програм охорони здоров'я.

Добре функціонуюча інформаційна система охорони здоров'я забезпечує виробництво, аналіз, розповсюдження та використання надійної та своєчасної інформації про детермінанти здоров'я, ефективність систем охорони здоров'я та стан здоров'я. Дані можуть бути якісними

чи кількісними та збиратися з різних джерел, таких як переписи населення, реєстрація актів цивільного стану, опитування населення, індивідуальні записи та звіти закладів охорони здоров'я (наприклад, інформаційні системи управління охороною здоров'я). Дана система має бути достатньо гнучкою, щоб включати та відображати несподівані проблеми, такі як спалахи або повний крах системи охорони здоров'я чи відповідних послуг. Інформація дозволить визначити проблеми та потреби на всіх рівнях системи охорони здоров'я. Тому необхідно збирати відсутню інформацію шляхом проведення подальшої оцінки або опитувань.

Інформаційні системи управління охороною здоров'я або регулярні звіти використовують інформацію про стан здоров'я, отриману від закладів охорони здоров'я, для оцінки ефективності надання медичної допомоги. Державою повинно контролюватись виконання конкретних втручань, лікування станів, такі ресурси, як наявність індикаторних препаратів, людські ресурси та рівень використання.

Таким чином, саме система раннього попередження та реагування є частиною звичайної системи спостереження за станом здоров'я. Вона орієнтована на виявлення та генерацію сповіщення про будь-яку подію у сфері охорони здоров'я, яка потребує негайного реагування.

Висновки. Представлений нами підхід до державного управління надзвичайними ситуаціями з метою розвитку сфери охорони здоров'я поступово реалізовуватиме право на здоров'я під час виникнення надзвичайних ситуацій та відновлення, тому важливо розглянути, як підтримувати існуючі заходи. Найманя персоналу (національного та міжнародного) матиме коротко- та довгострокові наслідки для сфери охорони здоров'я. Після аналізу добре сплановані заходи охорони здоров'я можуть покращити існуючі системи охорони здоров'я, їх майбутнє відновлення та розвиток.

На першому етапі виникнення надзвичайної ситуації потрібно насамперед сконцентрувати увагу на цілеспрямованих медичних та міжсекторальних оцінках. Неповна інформація не повинна перешкоджати своєчасному прийняттю рішень у сфері охорони здоров'я. Під час усіх надзвичайних ситуацій – і особливо під час конфлікту – суб'єкти охорони здоров'я повинні представляти себе нейтральними та неупередженими та діяти відповідно до цих принципів, оскільки це може бути погано усвідомлене сторонами конфлікту, громадою чи пацієнтами.

Надаючи життєво важливі медичні послуги, потрібно дотримуватись гуманітарних принципів і надавати неупереджену медичну допомогу, виходячи лише з потреб. Прийняття з боку місцевих громад, посадових осіб та сторін конфлікту може допомогти захистити охорону здоров'я. Співробітники сфери охорони здоров'я повинні як навчати тих, хто їх оточує, так і підтримувати сприйняття неупередженості та нейтральності. Стандарт медичного обслуговування, якість послуг і місце розташування також впливатимуть на це сприйняття. Нами систематизовано основні системи державного управління надзвичайними ситуаціями, які впливають на розвиток сфери охорони здоров'я: 1) інформаційне забезпечення (отримання доступної інформації про населення, яке постраждало від надзвичайних ситуацій; отримання демографічних, адміністративних та медичних даних); 2) безпека та доступ (визначення наявності існуючих природних або антропогенних небезпек; визначення загальної безпекової ситуації, включаючи присутність збройних сил; доступ гуманітарних організацій до постраждалого від надзвичайних ситуацій населення); 3) демографія та соціальна структура (визначення чисельності постраждалого від надзвичайної ситуації населення з розбивкою за статтю, віком та інвалідністю; визначення групи підвищеного ризику, такі як жінки, діти, літні люди, люди з обмеженими можливостями, люди, які живуть з ВІЛ, або маргіналізовані групи; визначення середнього розміру домогосподарства та оцінка кількості домогосподарств, очолюваних жінками та дітьми; визначення існуючої соціальної структури та гендерної норми, включаючи позиції влади та вплив у громаді і домогосподарстві); 4) довідкова інформація про стан здоров'я (визначення проблем зі здоров'ям, які існували в охопленому надзвичайними ситуаціями районі; визначення наявних проблем зі здоров'ям у країні походження для біженців або в районі походження для внутрішньо переміщених осіб; ідентифікація існуючих ризиків для здоров'я, такі як потенційні епідемічні захворювання; визначення попередніх джерел надання медичної допомоги; аналіз різних аспектів сфери охорони здоров'я та їх ефективності); 5) доступні ресурси (визначення спроможності МОЗ щодо подолання надзвичайних ситуацій; визначення

статусу закладів охорони здоров'я, включаючи загальну кількість за типом наданої медичної допомоги, ступінь пошкодження інфраструктури та доступ; належна кількість і кваліфікація наявного медичного персоналу; наявні бюджети охорони здоров'я та механізм фінансування; спроможність і функціональний статус існуючих програм охорони здоров'я; наявність стандартизованих протоколів, основних лікарських засобів, медичних приладів та обладнання, а також систем логістики; стан існуючих реферальних систем; стан існуючої медичної інформаційної системи); 6) дані з інших забезпечуючих секторів (стан харчування; умови навколишнього середовища; продуктовий кошик і продовольча безпека; санітарно-гігієнічна освіта).

Список використаної літератури:

1. Капля А. М., Чубань В. С., Снісар О. Г. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи. Пожежна безпека: теорія і практика; Академія пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля. 2013. No 14. С. 39–46.
2. Porter M. E. Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance. Harvard. 2001. 457 p.
3. Литвиновський Є. Ю. Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий вісник : державне управління. No4(6). 2020. С. 160-185. URL: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185)
4. Вовченко С. Основні напрямки удосконалення функціонування органів управління щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 4. С. 56–61.
5. Салуквадзе І. М. Кластерні формування в регіональній економіці. Регіональний збірник наукових праць з економіки «Прометей». 2008. №3(27). С. 39-41.
6. Соколенко С. І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів / С. І. Соколенко. Севастополь: Вид-во ТОВ «Рібест», 2006. 38 с.
7. Тарасюк О. Б. Кас'янова О. О. Сутність державного матеріального резервування. Актуальні проблеми економіки. 2012. No 6. С. 91–95.

Shestakovska T. L., Yarovy T. S. State management of emergency situations in the context of ensuring the development of the healthcare sphere

The article defines the peculiarities of state management of emergency situations in order to ensure the development of the health care sector. The main measures of state emergency management in the context of the development of the health care sector are systematized: control over the level of staffing and distribution of personnel in accordance with national classifications in order to identify gaps and underserved areas; control over the number of personnel per 1,000 people by function and place of work; training personnel to properly respond to emerging emergency situations, which may have expanded roles and require training and support; introduction of professional development where there is high staff turnover; support of medical workers in a safe working environment; implementation and promotion of all possible measures to protect medical workers in conflict situations; ensuring professional hygiene and necessary vaccinations; development of a strategy to stimulate medical workers. Reasonable directions for improving the state management of emergency situations in the context of the development of the health care sector: Strengthening or development of the health care information system, which provides sufficient, accurate and up-to-date information for an effective and fair response to the challenges of emergency situations. 2. Development of mechanisms for early warning, notification and response to all dangers that require immediate response. 3. Harmonization of operational procedure standards for all healthcare entities when using health information. 4. Ensuring the effectiveness of data protection mechanisms to guarantee the rights and safety of individuals, reporting units and population groups. 5. Support activities for the collection, analysis, interpretation and timely and regular dissemination of health information to all stakeholders and to guide the decision-making process for health programs. The main systems of state management of emergency situations that affect the development of the health care sector are defined: information support; security and access; demography and social structure; background information on health; available resources; data from other supply sectors.

Key words: public administration, emergency situations, health care, management, system, development.

В. В. Димитрієв

здобувач наукового ступеня кандидата наук

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ

У статті досліджено стратегічні напрями розвитку інформаційної політики України в умовах сучасних глобальних викликів, таких як діджиталізація, кібербезпека, інформаційні атаки, дезінформація та гібридні загрози. Розвиток інформаційної політики розглядається як один із ключових чинників, що визначає здатність країни забезпечувати національну безпеку, стійкість суспільства до інформаційного впливу та конкурентоспроможність в умовах глобального інформаційного середовища. Проаналізовано поточний стан інформаційного простору України, що вимагає посилення кібербезпеки та захисту критичної інфраструктури, протидії дезінформації та фейковим новинам, а також активної цифровізації економіки. Стаття виділяє основні глобальні загрози, з якими стикається Україна, такі як кібератаки та інформаційні маніпуляції, що використовуються в рамках гібридної війни. Запропоновано чотири основні стратегічні напрями розвитку інформаційної політики України: посилення кібербезпеки та захисту критичних інформаційних систем, боротьба з фейковими новинами, підтримка цифрової трансформації економіки та суспільства, а також розширення міжнародної співпраці та інтеграція у глобальні інформаційні мережі. Увагу приділено значенню міжнародного співробітництва з метою обміну досвідом, технологіями та спільного реагування на новітні інформаційні загрози. Зазначені стратегічні напрями розвитку інформаційної політики не лише сприятимуть підвищенню національної безпеки, але й створюватимуть умови для активного залучення України до глобальних інформаційних процесів, сприяючи її інтеграції у світову цифрову економіку. Це, у свою чергу, дозволить Україні посилити свою позицію на міжнародній арені та зменшити залежність від зовнішніх інформаційних впливів. Особлива увага у статті приділена питанням кібербезпеки, яка в сучасних умовах є ключовим компонентом національної безпеки. Кіберпростір стає полем для проведення військових дій нового покоління, що вимагає розробки ефективних механізмів захисту та стратегії швидкого реагування на кіберзагрози. Досвід останніх років показує, що Україна перебуває на передовій кіберконфліктів, і розробка національної кіберстратегії є надзвичайно важливою для мінімізації ризиків у цій сфері. Зроблено висновок, що реалізація цих стратегічних напрямів є необхідною умовою для ефективної протидії сучасним викликам, забезпечення інформаційної безпеки та побудови конкурентоспроможної інформаційної екосистеми в Україні. Розвиток інновацій та діджиталізації розглядається як ключовий чинник для забезпечення сталого економічного розвитку та соціальної стабільності держави.

Ключові слова: інформаційна політика, кібербезпека, фейкові новини, гібридні загрози, діджиталізація, Україна.

Постановка проблеми. Інформаційна політика сьогодні є важливим елементом державного управління, яка впливає на безпеку, економіку, соціальний розвиток та міжнародні відносини країн у всьому світі. Роль інформації у сучасному суспільстві набуває все більшої ваги, а інформаційні технології та засоби комунікації стали невід'ємною частиною не лише повсякденного життя людей, але й інструментом геополітичного впливу. У зв'язку з цим, розробка ефективної інформаційної політики є стратегічно важливою для забезпечення стій-

кості держави перед зовнішніми та внутрішніми загрозами, а також для просування національних інтересів на міжнародній арені. Україна, як країна, яка знаходиться у стані гібридної війни з моменту анексії Криму та початку військових дій на Сході в 2014 році, відчуває особливу необхідність у зміцненні інформаційного простору та захисту від інформаційних атак. Ця війна, яка ведеться не тільки на військових полях, але й у кіберпросторі та медіасередовищі, змусила уряд країни переглянути підходи до інформаційної політики та значно посилити заходи без-

пеки в цьому напрямку. Сучасні інформаційні загрози, такі як кібератаки, дезінформація, пропаганда та фейкові новини, стали новим типом зброї, яка використовується для дестабілізації суспільства, послаблення економіки та підризу довіри до державних інституцій. Таким чином, розвиток інформаційної політики України в контексті глобальних викликів вимагає системного підходу, який об'єднує як захист національного інформаційного простору, так і розвиток цифрових технологій та міжнародного співробітництва. Україна має можливість не лише захистити свої інтереси на інформаційному фронті, але й стати активним учасником глобального цифрового розвитку, створюючи умови для сталого економічного зростання та соціальної стабільності. Це робить актуальною задачу визначення стратегічних напрямів розвитку інформаційної політики, які враховували б сучасні реалії та перспективи, а також можливості й загрози, що виникають у новій інформаційній епосі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Огляд наукових публікацій, присвячених питанням інформаційної безпеки України, показує різноманітність проблем і рішень, запропонованих дослідниками для їх подолання. Однією з найбільш значущих робіт у цій сфері є дослідження Ігоря Козловського та Сергія Грищенка (2020), яке зосереджене на аналізі кібератак на критичну інфраструктуру України. У дослідженнях Юрія Радченка (2018) розглядається рівень захисту державних інформаційних систем від кібератак із використанням новітніх технологій, зокрема штучного інтелекту та машинного навчання. Олександр Литвиненко (2019) у своїх роботах вивчає вплив дезінформації та фейкових новин на українське суспільство в умовах конфлікту з Росією. Катерина Крук (2020) детально досліджує механізми розповсюдження пропаганди в українському інформаційному просторі, наголошуючи на проблемах дезінформації. Михайло Гончар (2018) аналізує важливість співпраці з НАТО та Європейським Союзом у розвитку системи кібербезпеки України. У свою чергу, Юлія Василенко (2019) зосереджується на інституційній структурі інформаційної безпеки України, підкреслюючи, що відсутність єдиного координаційного центру ускладнює управління реагуванням на нові загрози. Загалом, огляд наукових праць підтверджує значний інтерес дослідників до проблематики інформаційної безпеки України та широкий спектр підходів до її вирішення.

Метою статті є визначення стратегічних напрямів розвитку інформаційної політики України в умовах сучасних глобальних викликів, таких як кібербезпека, дезінформація, гібридні загрози та діджиталізація суспільства.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день інформаційна політика України є важливим елементом державного управління, спрямованим на захист національних інтересів у сфері інформаційних технологій та комунікацій. Ситуація в інформаційному просторі країни характеризується складними викликами, що зумовлені як внутрішніми факторами, так і зовнішніми загрозами. У сучасних умовах Україна змушена протистояти інтенсивним інформаційним атакам, що використовуються іншими державами як засіб ведення гібридної війни, спрямованої на дестабілізацію політичної, економічної та соціальної ситуації в країні.

Основою державної інформаційної політики є низка законодавчих актів та стратегій, прийнятих на державному рівні. Зокрема, одним із ключових документів є Національна стратегія інформаційної безпеки, яка визначає основні напрями розвитку інформаційного простору, завдання щодо захисту критичної інфраструктури, протидії дезінформації та підвищення рівня кібербезпеки. Прийняття цієї стратегії стало відповіддю на численні кібернетичні атаки на державні установи та інфраструктурні об'єкти, які мали місце в останні роки, зокрема, атаки на енергетичний сектор у 2015 році та масова кібератака за допомогою вірусу Petya в 2017 році [1].

Важливим аспектом інформаційної політики України є боротьба з дезінформацією та фейковими новинами. З початком військового конфлікту на Донбасі та анексією Криму в 2014 році, країна зіткнулася з масштабними інформаційними кампаніями, спрямованими на маніпуляцію громадською думкою, підризу довіри до державних інституцій та формування негативного іміджу України на міжнародній арені. Для боротьби з цими явищами було створено низку ініціатив, таких як підвищення медіаграмотності населення, розвиток національних інформаційних ресурсів та співпраця з міжнародними партнерами для протидії дезінформації.

Проте, попри активну роботу у цьому напрямку, Україна все ще залишається вразливою до зовнішніх інформаційних впливів. Значна частина інформаційного простору залишається під контролем олігархічних медіагруп, що часто використовують свої ресурси для просу-

вання політичних або економічних інтересів, що може створювати викривлену картину реальності. Водночас, соціальні мережі, які стали головним джерелом новин для багатьох українців, є активним полем для розповсюдження фейкових новин і маніпуляцій.

Додатковим викликом для інформаційної політики України є швидка діджиталізація суспільства. Інтернет і цифрові технології сьогодні проникають в усі сфери життя, змінюючи способи спілкування, ведення бізнесу, надання державних послуг і взаємодії громадян з державними органами. Хоча діджиталізація відкриває значні можливості для розвитку економіки та підвищення якості життя, вона також підвищує ризики інформаційної вразливості та створює нові загрози у сфері кібербезпеки. У цьому контексті, держава повинна розробити та впровадити комплексні заходи щодо захисту даних, конфіденційності та приватності громадян.

Інформаційна політика України також активно розвивається у напрямку міжнародного співробітництва. Уряд України активно працює над інтеграцією у глобальні інформаційні структури, такі як співпраця з Європейським Союзом у сфері кібербезпеки та інформаційних технологій, участь у програмах НАТО, спрямованих на протидію гібридним загрозам. Це дозволяє Україні не лише захищати свій інформаційний простір, а й вивчати найкращі світові практики та запозичувати досвід інших держав у боротьбі з новітніми викликами [2].

Попри всі досягнення та зусилля, у інформаційній політиці України залишаються значні прогалини. Недостатня координація між різними державними відомствами, обмежене фінансування кібербезпеки та недостатній рівень цифрової грамотності населення є основними проблемами, які потребують негайного вирішення. Водночас, не менш важливо забезпечити подальшу демократизацію медіасфери, зниження впливу політичних і бізнесових інтересів на редакційну політику медіа та розвиток незалежних інформаційних платформ.

Загалом, поточний стан інформаційної політики України можна охарактеризувати як фазу активного реформування та адаптації до нових глобальних викликів. Попри значні досягнення у створенні нормативної бази та посиленні кібербезпеки, перед країною стоять численні виклики, пов'язані з необхідністю побудови стійкої інформаційної інфраструктури, захисту від

зовнішніх інформаційних загроз і забезпечення розвитку цифрових технологій.

Глобальні виклики для інформаційної політики України охоплюють широкий спектр питань, що включають кібербезпеку, дезінформацію, гібридні загрози, швидку діджиталізацію суспільства та технологічну нерівність. У сучасних умовах, коли інформаційний простір стає головним полем для геополітичних протистоянь та маніпуляцій, ці виклики значно впливають на здатність України ефективно захищати свої національні інтереси та забезпечувати стабільність держави [3-4].

1. Кібербезпека. Одним з найбільших викликів для інформаційної політики є кібербезпека. Сучасні кібератаки стають все більш складними та руйнівними, використовуючи новітні технології, такі як штучний інтелект і машинне навчання, для розробки шкідливих програм та здійснення атак на критичну інфраструктуру. Україна неодноразово ставала об'єктом масштабних кібератак, таких як атака на енергетичну систему у 2015 році та вірус-шифрувальник Petya у 2017 році, які паралізували діяльність як державних, так і приватних організацій.

Ці атаки виявили вразливість національної критичної інфраструктури, включаючи системи енергопостачання, транспортні мережі та банківський сектор, до деструктивних дій з боку кіберагресорів. Захист від таких загроз вимагає комплексного підходу, включаючи модернізацію кібернетичних систем, посилення заходів безпеки, проведення навчань з реагування на інциденти та посилення співпраці з міжнародними партнерами у сфері кібербезпеки.

2. Фейкові новини та дезінформація. Фейкові новини та дезінформація стали одним із найпотужніших інструментів ведення інформаційної війни, спрямованої на вплив на громадську думку, політичні процеси та соціальну стабільність. Вони активно використовуються для маніпуляції суспільством, створення недовіри до державних інституцій, розпалювання соціальних конфліктів та втручання у виборчі процеси. У випадку України такі інформаційні атаки часто організовуються ззовні з метою послаблення внутрішньої єдності та дискредитації її на міжнародній арені [5].

Дезінформаційні кампанії включають поширення спотвореної інформації через соціальні мережі, онлайн-медіа та інші цифрові платформи, що дозволяє швидко охопити широке коло користувачів. Боротьба з цими явищами вима-

гає застосування інноваційних технологій для виявлення та блокування фейкових новин, а також підвищення рівня медіаграмотності населення, щоб люди могли самостійно оцінювати достовірність отриманої інформації.

3. Гібридні загрози та інформаційні війни. Гібридні загрози поєднують у собі традиційні військові методи та нетрадиційні засоби впливу, такі як інформаційні атаки, пропаганда, економічний тиск та дипломатичні маніпуляції. Гібридна війна, яку веде Росія проти України, включає активне використання дезінформаційних кампаній для створення хаосу, підриву довіри до державних органів і створення розколу в українському суспільстві.

Україна, як держава, яка стикається з гібридними загрозами, потребує чіткої стратегії для нейтралізації цих ризиків. Це включає посилення координації між різними державними відомствами, підготовку до реагування на нові форми атак та побудову стійкої системи комунікацій, яка буде менш вразливою до зовнішнього впливу.

4. Діджиталізація суспільства. Швидка діджиталізація суспільства є як великою можливістю, так і значним викликом для інформаційної політики України. З одного боку, впровадження цифрових технологій і електронного урядування сприяє підвищенню ефективності державного управління, прозорості адміністративних процесів і зниженню рівня корупції. З іншого боку, збільшення кількості користувачів цифровими послугами підвищує ризики інформаційних вразливостей та кібератак, а також збільшує загрозу з боку дезінформаційних кампаній.

Цифрова трансформація потребує побудови надійної кібернетичної інфраструктури та розробки політик, що регулюють використання нових технологій з дотриманням етичних норм та захисту конфіденційності даних. Важливою складовою також є підготовка населення до безпечного користування цифровими технологіями через програми підвищення цифрової грамотності [6].

5. Технологічна нерівність та доступ до інформації. Одним із глобальних викликів для України є питання технологічної нерівності, яка виникає внаслідок нерівного доступу до цифрових ресурсів та інформації між різними регіонами країни. Низький рівень доступу до високошвидкісного Інтернету в сільських та віддалених районах, а також недостатнє технічне забезпечення шкодять можливостям громадян

брати активну участь у цифровій економіці та користуватись електронними державними послугами.

Подолання технологічної нерівності є важливим завданням інформаційної політики України, адже лише забезпечення рівного доступу до сучасних інформаційних технологій дозволить максимально ефективно інтегрувати всі частини суспільства у процес цифрової трансформації та сприяти економічному розвитку на всіх рівнях. Глобальні виклики, що постають перед інформаційною політикою України, вимагають комплексного підходу, злагоджених дій на національному та міжнародному рівнях, а також впровадження сучасних технологій для забезпечення інформаційної безпеки. Для успішного протистояння цим викликам необхідно посилити державне регулювання у сфері кібербезпеки, розробити механізми для ефективної боротьби з дезінформацією, а також активно працювати над розвитком цифрової інфраструктури та зниженням технологічної нерівності. Тільки так Україна зможе стати стійкою до зовнішніх інформаційних атак і успішно інтегруватись у глобальне інформаційне суспільство.

Стратегічні напрями розвитку інформаційної політики України визначаються необхідністю забезпечення національної безпеки, соціальної стабільності, економічного розвитку та інтеграції в глобальне інформаційне суспільство. Сучасні глобальні виклики, такі як кіберзагрози, інформаційні війни, дезінформація та швидка цифрова трансформація, вимагають від України створення комплексної стратегії для захисту свого інформаційного простору і розвитку цифрових технологій. Нижче розглянуто ключові напрями, які мають стати основою для ефективної інформаційної політики держави [6-7].

1. Розвиток кібербезпеки та захисту критичної інфраструктури. Кібербезпека є найважливішим пріоритетом у стратегічному плануванні інформаційної політики України, оскільки країна неодноразово зазнавала масштабних кібератак з боку агресорів. Для ефективного захисту критичної інфраструктури, яка включає енергетичні системи, транспорт, фінансовий сектор і державні інформаційні ресурси, необхідно створити національну кібернетичну стратегію, яка передбачає: Інвестиції в сучасні технології: впровадження передових систем захисту від кібератак, використання штучного інтелекту для виявлення та нейтралізації загроз. Підготовка фахівців: розвиток освітніх програм для

підготовки висококваліфікованих спеціалістів у сфері кібербезпеки та постійне підвищення кваліфікації кадрів. Міжвідомча координація: створення єдиної платформи для координації дій між державними установами, приватним сектором та міжнародними партнерами в разі кіберінцидентів. Розробка законодавчих актів: вдосконалення законодавчої бази для регулювання діяльності у сфері кібербезпеки та визначення відповідальності за порушення інформаційної безпеки.

2. Боротьба з фейковими новинами та дезінформацією. У боротьбі з дезінформацією та фейковими новинами важливо створити комплексну систему моніторингу та реагування на інформаційні загрози. Основними елементами цієї стратегії мають стати: Моніторинг інформаційного простору: використання технологій штучного інтелекту та великих даних (Big Data) для виявлення фейкових новин та дезінформаційних кампаній у реальному часі. Створення Центру протидії дезінформації: організація спеціалізованого державного центру, який координуватиме зусилля з нейтралізації інформаційних атак, проведення контрkamпаній та інформування населення про маніпуляції. Розвиток медіаграмотності: впровадження освітніх програм для підвищення критичного мислення серед населення, що допоможе громадянам розпізнавати фейкову інформацію та маніпуляції в медіапросторі. Співпраця з соціальними мережами та медіаплатформами: укладення угод із провідними технологічними компаніями щодо оперативного видалення дезінформаційного контенту та блокування облікових записів, пов'язаних із поширенням фейкових новин.

3. Підтримка цифрової трансформації та інновацій. Цифрова трансформація економіки є ключовою складовою для розвитку конкурентоспроможності України у глобальному масштабі. Вона передбачає всебічне впровадження новітніх технологій, автоматизацію процесів і розвиток інноваційного потенціалу держави. Основні заходи в цьому напрямку включають: Розвиток інфраструктури: забезпечення доступу до високошвидкісного Інтернету у всіх регіонах України, включаючи віддалені райони, щоб подолати цифровий розрив та забезпечити рівні можливості для всіх громадян. Інтеграція цифрових технологій у державне управління: впровадження електронного урядування (e-governance) для підвищення

ефективності надання державних послуг, скорочення бюрократичних бар'єрів та покращення прозорості державних процесів. Підтримка стартапів та IT-сектора: створення сприятливого середовища для розвитку технологічних компаній та інноваційних проєктів, зокрема через надання грантів, податкових пільг та створення технопарків. Розвиток штучного інтелекту та великих даних: підтримка досліджень та розробок у галузі штучного інтелекту, машинного навчання, аналітики даних для створення інноваційних продуктів та сервісів.

4. Міжнародна співпраця та інтеграція у глобальні інформаційні мережі. Міжнародна співпраця є важливим елементом для ефективного протистояння глобальним викликам, що стоять перед інформаційною політикою України. Це включає розвиток стратегічних партнерств з країнами та організаціями, які мають досвід у сфері інформаційної безпеки та кібернетичного захисту. Основні аспекти міжнародної співпраці включають: Інтеграція в європейські та глобальні інформаційні мережі: активна участь у програмах Європейського Союзу та НАТО, які спрямовані на посилення кібербезпеки та розвиток спільних механізмів захисту від гібридних загроз. Участь у міжнародних ініціативах та обміні досвідом: регулярне проведення міжнародних конференцій, форумів та навчань з кібербезпеки для обміну знаннями, передовими технологіями та кращими практиками. Співпраця з глобальними технологічними компаніями: партнерство з провідними світовими компаніями у галузі інформаційних технологій для забезпечення доступу до новітніх розробок та підвищення рівня захисту національного кіберпростору.

5. Регулювання та гармонізація законодавства у сфері інформаційної безпеки. Для забезпечення ефективної інформаційної політики важливим є вдосконалення законодавчої бази, яка повинна відповідати сучасним викликам і бути гармонізованою з європейськими стандартами. Це передбачає: Розробку нормативних актів для захисту персональних даних: забезпечення прав громадян на конфіденційність та захист їхньої приватної інформації відповідно до міжнародних стандартів, таких як GDPR. Удосконалення правових механізмів: посилення відповідальності за кібератаки, інформаційні злочини та поширення дезінформації, що включає запровадження суворіших санкцій за порушення у цій сфері. Створення

стандартів безпеки для цифрових платформ: розробка чітких вимог і рекомендацій щодо захисту даних, кібербезпеки та етичного використання штучного інтелекту.

Стратегічні напрями розвитку інформаційної політики України повинні бути орієнтовані на забезпечення національної кібербезпеки, підвищення стійкості до дезінформації, розвиток цифрової економіки та активну інтеграцію у міжнародні інформаційні мережі. Реалізація цих напрямів створить фундамент для стабільного економічного розвитку, підвищить конкурентоспроможність країни на глобальній арені та зміцнить національну безпеку в умовах сучасних інформаційних загроз.

Висновки. У результаті проведеного дослідження було визначено, що інформаційна політика України відіграє ключову роль у забезпеченні національної безпеки, соціальної стабільності та економічного розвитку в умовах глобальних викликів. Сучасний інформаційний простір став полем для ведення гібридних воєн, кібернетичних атак і дезінформаційних кампаній, які суттєво впливають на політичні процеси, суспільну думку та міжнародні відносини. В цих умовах Україні необхідно адаптувати свою інформаційну політику до нових реалій та активно розвивати стратегічні напрями, спрямовані на посилення кібербезпеки, протидію фейковим новинам, діджиталізацію та міжнародну співпрацю. Аналіз поточного стану інформаційної політики показав, що попри значний прогрес у створенні нормативно-правової бази та впровадженні заходів із захисту критичної інфраструктури, перед Україною все ще стоїть низка серйозних викликів. До них належать постійні кібератаки з боку агресорів, високий рівень дезінформації у медіапросторі та технологічна нерівність між регіонами. Ці фактори створюють значні загрози для стабільності суспільства та потребують системного підходу для їх вирішення. Основні стратегічні напрями розвитку інформаційної політики повинні включати створення надійної системи кібербезпеки, впровадження новітніх техноло-

гій для виявлення та нейтралізації інформаційних загроз, активне просування медіаграмотності серед населення та підтримку інноваційних технологій. Особлива увага має бути приділена міжнародному співробітництву, що дозволить Україні інтегруватись у глобальні інформаційні мережі та запозичити передовий досвід у сфері інформаційної безпеки. Загалом, лише за умови реалізації комплексної та адаптивної інформаційної політики Україна зможе стати стійкою до зовнішніх інформаційних впливів, забезпечити розвиток цифрової економіки та ефективно інтегруватись у світове інформаційне суспільство. Це не тільки сприятиме підвищенню рівня національної безпеки, але й створить нові можливості для економічного зростання, соціального прогресу та зміцнення міжнародної позиції України на глобальній арені.

Список використаної літератури:

1. Шульга О. І., Мельник Л. М. Забезпечення інформаційної безпеки України: сучасні виклики та шляхи вирішення. Інформаційні технології та кібербезпека. 2020. Т. 18. № 2. С. 112–120. DOI: 10.32620/ITKB.2020.18.2.12.
2. Шабунін С. М., Ємельянова О. В. Протидія російській дезінформації: аналіз стратегій та механізмів впливу. Журнал соціальних комунікацій. 2019. № 4. С. 38–45.
3. Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua>
4. Грицай В. М., Карпенко О. В. Цифрова трансформація державного управління в Україні: перспективи та виклики. Вісник економічної науки України. 2021. № 3. С. 55–62.
5. Тодоренко Г. М. Кіберзагрози як інструмент гібридної війни: виклики для України. Сучасне суспільство. 2019. № 2. С. 88–97.
6. Мельник А. П. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення. Економіка та безпека держави. 2019. № 6. С. 41–49.
7. Кравченко П. М. Кіберзахист критичної інфраструктури України: міжнародний досвід та національні пріоритети. Вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 99–106.

Dimitriev V. V. Strategic directions of the development of Ukraine's information policy in the context of global challenges

The article examines the strategic directions of the development of Ukraine's information policy in the context of modern global challenges, such as digitalization, cyber security, information attacks, disinformation and hybrid threats. The development of information policy is considered as one of the key factors determining the country's ability to ensure national security, society's resilience to informational influence, and competitiveness in the global information environment. The current state of Ukraine's information space is analyzed, which requires strengthening of cyber security and protection of critical infrastructure, countering disinformation and fake news, as well as active digi-

talization of the economy. The article highlights the main global threats that Ukraine faces, such as cyber attacks and information manipulation used in hybrid warfare. Four main strategic directions for the development of Ukraine's information policy are proposed: strengthening cyber security and protection of critical information systems, fighting fake news, supporting the digital transformation of the economy and society, as well as expanding international cooperation and integration into global information networks. Attention is paid to the importance of international cooperation for the purpose of sharing experience, technologies and joint response to the latest information threats. The specified strategic directions of information policy development will not only contribute to the increase of national security, but will also create conditions for Ukraine's active involvement in global information processes, contributing to its integration into the global digital economy. This, in turn, will allow Ukraine to strengthen its position in the international arena and reduce dependence on external informational influences. Special attention in the article is paid to the issue of cyber security, which in modern conditions is a key component of national security. Cyberspace is becoming a field for conducting military operations of a new generation, which requires the development of effective defense mechanisms and a strategy for rapid response to cyber threats. The experience of recent years shows that Ukraine is at the forefront of cyber conflicts, and the development of a national cyber strategy is extremely important to minimize risks in this area. It was concluded that the implementation of these strategic directions is a necessary condition for effectively countering modern challenges, ensuring information security and building a competitive information ecosystem in Ukraine. The development of innovation and digitalization is considered a key factor for ensuring sustainable economic development and social stability of the state.

Key words: information policy, cyber security, fake news, hybrid threats, digitalization, Ukraine.

УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2022.2.23>**Р. М. Солошенко**

здобувач наукового ступеня кандидата наук

СИСТЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Стаття присвячена аналізу системи інституційного забезпечення механізмів публічного управління трансформацією аграрного сектору в Україні. У контексті сучасних викликів глобалізації, зміни клімату, зростання попиту на продовольство та інтеграції України до світових ринків виникає необхідність вдосконалення управлінських механізмів в аграрній галузі. Основною метою статті є вивчення ролі державних, недержавних і міжнародних інституцій у підтримці розвитку сільського господарства та реалізації стратегій сталого розвитку. У статті розглянуто теоретичні основи публічного управління аграрним сектором, зокрема концепції державного регулювання, нової інституційної економіки, сталого розвитку та багаторівневого управління. Автори досліджують, як ці підходи впливають на функціонування аграрного сектору та забезпечують його адаптацію до сучасних викликів. Особлива увага приділяється ролі інституцій у зменшенні транзакційних витрат, стимулюванні кооперації між фермерами та впровадженні інноваційних технологій. Проаналізовано структуру інституційного забезпечення аграрного сектору, яка включає державні інституції (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Держгеокадастр, місцеві органи влади), недержавні організації (асоціації фермерів, аграрні кооперативи, громадські організації) та міжнародні інституції (Світовий банк, ФАО, ЄБРР). Визначено основні проблеми, з якими стикається система інституційного забезпечення, зокрема недостатню координацію між інституціями, нестабільність законодавчої бази, обмежену підтримку малих фермерів, корупцію та відсутність інтегрованої системи моніторингу та оцінки ефективності політики. На основі проведеного аналізу запропоновані шляхи вдосконалення інституційного забезпечення, які включають посилення координації між державними органами, стабілізацію законодавчої бази, розширення підтримки малих фермерів, запровадження ефективних антикорупційних механізмів, розвиток кооперативного руху та активізацію міжнародної співпраці. Стаття має на меті сприяти формуванню нових підходів до публічного управління аграрним сектором і сприяти сталому розвитку сільського господарства України в умовах сучасних економічних та екологічних викликів.

Ключові слова: публічне управління, аграрний сектор, інституційне забезпечення, трансформація сільського господарства, державна політика, координація інституцій, сталий розвиток, аграрні кооперативи, підтримка фермерів, міжнародна співпраця.

Постановка проблеми. Трансформація аграрного сектору є одним із ключових процесів економічного розвитку України, що має важливе значення для забезпечення продовольчої безпеки, економічної стабільності та соціального розвитку сільських територій. В умовах глобальних змін, таких як зміна клімату, зростання світового попиту на продовольство, а також виклики, пов'язані з інтеграцією України до світових ринків, виникає потреба у вдосконаленні публічного управління в цій галузі. Сучасна система управління аграрним сектором повинна забезпечити належний рівень конкурентоспроможності аграрної продукції на міжна-

родних ринках, сприяти екологічній сталості виробництва, підтримувати дрібних фермерів і кооперативи, а також відповідати принципам стійкого розвитку. Однак для досягнення цих цілей необхідна ефективна система інституційного забезпечення, яка формує та впроваджує механізми публічного управління. Інституційна складова трансформації аграрного сектору передбачає наявність злагодженої взаємодії між різними інституціями, такими як державні органи, громадські об'єднання, приватний сектор та міжнародні організації. Кожна з цих структур виконує важливі функції у процесі планування, координації та контролю за виконан-

ням стратегічних завдань в аграрній політиці. Роль держави у цьому процесі є визначальною, оскільки вона створює нормативно-правову базу, формує економічні стимули та забезпечує механізми підтримки аграрного сектору. Одночасно, недержавні інституції, такі як кооперативи, аграрні асоціації та наукові установи, також є важливими учасниками цього процесу, оскільки вони забезпечують безпосередню взаємодію з аграріями, сприяють впровадженню інноваційних технологій та представляють інтереси місцевих громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Управлінські аспекти розвитку аграрного сектору були розглянуті в роботах таких учених, як В. Борщевський, Е. Маркова, О. Маноїленко, А. Никифоров, В. Русан, П. Саблук, М. Скорик, А. Череп та Л. Щуревич.

Метою статті є аналіз системи інституційного забезпечення механізмів публічного управління трансформацією аграрного сектору України. Особлива увага приділяється вивченню чинних структур державного та недержавного управління, аналізу їхніх функцій та ролі у формуванні аграрної політики, а також визначенню ключових проблем та викликів, з якими стикається аграрний сектор.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління аграрним сектором охоплює сукупність заходів, інструментів та механізмів, які використовуються державними та недержавними інституціями для забезпечення стабільного, стійкого та ефективного розвитку сільського господарства. Цей процес передбачає інтеграцію різних компонентів економічної, соціальної та екологічної політики задля підвищення продуктивності сільського господарства, розвитку інфраструктури та поліпшення умов життя сільського населення. Основними завданнями публічного управління аграрним сектором є створення сприятливих умов для економічної діяльності агровиробників, захист їхніх прав, підтримка інвестицій, розвиток внутрішнього ринку та забезпечення доступу до зовнішніх ринків.

Теоретичні засади публічного управління аграрним сектором ґрунтуються на кількох ключових підходах і концепціях:

1. Теорія державного регулювання. Відповідно до цієї теорії, держава відіграє активну роль в управлінні економікою, зокрема аграрним сектором, через систему регулюючих механізмів. Це включає законодавчу діяльність, запро-

вадження економічних стимулів, надання субсидій, контроль якості та екологічні стандарти. В умовах ринкової економіки, де функціонує безліч незалежних суб'єктів, держава є необхідною для запобігання ринковим провалам, захисту національних інтересів та збереження природних ресурсів.

2. Нова інституційна економіка. Важливим компонентом нової інституційної економіки є концепція транзакційних витрат, які виникають у результаті взаємодії різних економічних агентів. Для аграрного сектору транзакційні витрати можуть бути значними через сезонність, непередбачуваність погодних умов, невизначеність ринкових цін та інші ризики. Інституції, як-от кооперативи або асоціації фермерів, зменшують ці витрати, сприяючи обміну інформацією, об'єднанню ресурсів та розв'язанню спірних питань через договірні відносини. Держава, у свою чергу, може допомогти мінімізувати транзакційні витрати, створюючи сприятливе правове поле та забезпечуючи дотримання законодавства.

3. Теорія суспільного блага. Згідно з цією теорією, сільське господарство генерує не лише економічні блага у вигляді продукції для ринку, але й надає важливі суспільні блага, такі як охорона довкілля, збереження біорізноманіття, підтримка сільських громад та культурної спадщини. Ці суспільні блага не можуть бути забезпечені виключно ринковими механізмами, що потребує активної ролі держави у формуванні та реалізації політики, спрямованої на розвиток сталого сільського господарства та збереження природних ресурсів.

4. Концепція сталого розвитку. Публічне управління аграрним сектором повинно враховувати не лише економічні показники, але й екологічні та соціальні аспекти розвитку. Концепція сталого розвитку передбачає досягнення балансу між економічними, соціальними та екологічними цілями. Це означає, що уряд має стимулювати аграрні практики, які є екологічно безпечними та не виснажують природні ресурси, одночасно підтримуючи соціальний розвиток сільських територій та забезпечуючи продовольчу безпеку для населення.

5. Теорія багаторівневого управління. Аграрний сектор охоплює різні рівні управління: від національного до місцевого. Багаторівневе управління передбачає координацію дій між центральними органами влади, місцевими громадами та міжнародними організаціями. Це дозволяє створювати політику, яка відповідає

як національним інтересам, так і потребам регіонів, з урахуванням специфіки сільських територій та умов їхнього розвитку. Децентралізація та передача частини повноважень на місцевий рівень може сприяти швидшій реалізації державної аграрної політики та підвищенню ефективності управлінських рішень.

6. Роль інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Сучасне публічне управління аграрним сектором усе більше базується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій. ІКТ дозволяють забезпечити кращий доступ до ринкової інформації, прогнозів погоди, інноваційних технологій та фінансових ресурсів. Електронні платформи дозволяють скоротити часові та транзакційні витрати для фермерів та підвищити прозорість діяльності державних органів, відповідальних за аграрну політику.

7. Публічно-приватне партнерство. У контексті аграрного сектору важливим інструментом публічного управління є публічно-приватне партнерство (ППП). Цей механізм дозволяє залучати приватні інвестиції до розвитку сільського господарства шляхом співпраці держави та бізнесу. В рамках PPP можуть реалізовуватись спільні інфраструктурні проекти, інвестиції в розвиток агротехнологій, навчання та підвищення кваліфікації працівників сільського господарства. Успішне застосування таких інструментів може значно покращити аграрну продуктивність і конкурентоспроможність сектору на міжнародному рівні.

Таким чином, публічне управління аграрним сектором базується на поєднанні різних теоретичних підходів і практичних інструментів, які забезпечують стійкий та ефективний розвиток галузі. Інституційні механізми відіграють важливу роль у цьому процесі, адже саме вони забезпечують реалізацію державної політики, управління ресурсами та координацію між різними рівнями влади та економічними суб'єктами. Важливими факторами успішного управління є узгодження інтересів усіх учасників процесу та створення прозорості і ефективної системи регулювання.

Інституційне забезпечення трансформації аграрного сектору є комплексною системою, яка включає взаємодію різних державних, недержавних та міжнародних організацій, що відіграють ключові ролі в управлінні, регулюванні та підтримці розвитку сільського господарства. Ця структура охоплює як формальні інституції (державні органи, закони, нормативні

акти), так і неформальні (суспільні організації, аграрні кооперативи, асоціації фермерів).

Система інституційного забезпечення має на меті створення умов для забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору, підвищення його продуктивності та ефективності, інтеграції до світових ринків і забезпечення продовольчої безпеки країни. Розглянемо основні компоненти цієї системи.

Державні інституції відіграють ключову роль у формуванні та реалізації аграрної політики на національному рівні. Основними державними органами, відповідальними за управління аграрним сектором, є:

Міністерство аграрної політики та продовольства України – головний орган, що відповідає за розробку та впровадження державної аграрної політики, законодавчі ініціативи у сфері сільського господарства, управління земельними ресурсами, а також забезпечення продовольчої безпеки.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) – відповідає за регулювання земельних відносин, управління державними земельними ресурсами та забезпечення прозорості ринку землі.

Міністерство фінансів України та інші фінансові органи – відповідають за розподіл бюджетних коштів, субсидій і кредитних програм для сільського господарства. Ці інституції також координують міжнародні фінансові інвестиції та донорську допомогу, спрямовані на розвиток аграрного сектору.

Державні інституції розробляють і впроваджують стратегічні документи та програми розвитку аграрного сектору, такі як "Стратегія розвитку аграрного сектору до 2030 року", а також забезпечують реалізацію політик, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності та модернізацію сільського господарства.

Місцеві органи влади, включаючи обласні та районні адміністрації, відіграють важливу роль у впровадженні державної політики на регіональному рівні. Вони займаються реалізацією державних програм підтримки фермерів, координацією з місцевими агровиробниками, моніторингом ситуації на місцевих ринках та розробкою програм регіонального розвитку сільських територій. Місцеві органи влади часто мають більше інформації про потреби і виклики конкретних регіонів, що дозволяє їм ефективно адаптувати загальнонаціональні політики до місцевих умов.

Недержавні інституції виконують важливу функцію представлення інтересів аграрного бізнесу, забезпечення професійної підтримки та захисту прав аграріїв на національному та міжнародному рівнях. Основними інституціями в цій сфері є аграрні асоціації, кооперативи та громадські організації.

Асоціації фермерів та землевласників України – активно захищають інтереси фермерів, просувають законодавчі ініціативи, що спрямовані на поліпшення умов для ведення аграрного бізнесу, та виступають посередниками між державними органами і аграріями.

Аграрні кооперативи – об'єднують дрібних фермерів з метою зменшення витрат, покращення доступу до ринків і підвищення конкурентоспроможності. Кооперативи відіграють особливу роль у трансформації аграрного сектору, сприяючи розвитку малого і середнього бізнесу на селі та забезпечуючи економічну стійкість сільських громад. Громадські організації та НУО активно беруть участь у впровадженні екологічних, соціальних та економічних ініціатив в аграрному секторі. Вони працюють над розвитком сталого сільського господарства, впроваджують освітні програми для фермерів та сприяють розвитку зелених технологій. Наприклад, організації, що займаються впровадженням екологічно сталих практик у сільському господарстві, допомагають аграріям інтегрувати природоохоронні технології, що сприяє збереженню біорізноманіття та підвищенню якості продукції.

Міжнародні інституції також відіграють важливу роль у трансформації аграрного сектору України. Вони надають фінансову, технічну та консультативну допомогу, сприяючи модернізації сільського господарства та інтеграції України у світові ринки.

Світовий банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) надають фінансові ресурси та кредити для інвестування у розвиток інфраструктури аграрного сектору, підтримують впровадження інноваційних технологій та розробляють стратегії розвитку сільських територій.

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) – надає Україні консультативну та технічну підтримку у впровадженні нових агротехнологій, боротьбі з кліматичними викликами, підвищенні продуктивності аграрного сектору та збереженні екологічної стійкості. Європейський Союз (ЄС) активно під-

тримує розвиток сільського господарства в Україні через програми технічної допомоги, включаючи реформу ринку землі, підтримку малих та середніх фермерських господарств, а також сприяння експорту української продукції на європейські ринки.

Незважаючи на важливість усіх зазначених інституцій, існують певні проблеми в їхній взаємодії. Основні виклики пов'язані з недостатньою координацією між державними та недержавними інституціями, що часто призводить до дублювання функцій і затримок у впровадженні політики. Крім того, нестабільність законодавчої бази створює додаткові труднощі для ефективної роботи інституційного механізму.

Для вирішення цих проблем необхідно підвищити координацію дій, запровадити чіткі механізми комунікації та розподілу функцій між інституціями на різних рівнях, а також забезпечити прозорість процесу прийняття рішень і впровадження аграрної політики.

Структура інституційного забезпечення трансформації аграрного сектору України є складною та багаторівневою системою, яка охоплює державні, недержавні та міжнародні інституції. Для забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору необхідна ефективна взаємодія всіх складових цієї системи, що сприятиме реалізації державної аграрної політики, підвищенню продуктивності та конкурентоспроможності сільського господарства, а також забезпеченню продовольчої безпеки країни.

Інституційне забезпечення трансформації аграрного сектору в Україні стикається з рядом суттєвих проблем і викликів, які обмежують ефективність реалізації аграрної політики та розвиток сільського господарства. До ключових проблем можна віднести наступні:

1. Недостатня координація між державними інституціями. Одна з основних проблем полягає у відсутності чіткої координації між різними державними органами, що беруть участь у формуванні та реалізації аграрної політики. Це призводить до дублювання функцій, неузгодженості дій та затримок у прийнятті рішень. Наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства і Держгеокадастр часто діють без належної координації, що ускладнює регулювання ринку землі та управління земельними ресурсами.

2. Нестабільність законодавчої бази. Часті зміни законодавства, відсутність прозорих і стабільних правил гри для аграрного бізнесу, а також затримки у прийнятті важливих

реформ негативно впливають на інвестиційний клімат в аграрному секторі. Нестабільність законів, що стосуються ринку землі, прав власності та регулювання екологічних стандартів, створює додаткові ризики для агровиробників та інвесторів.

3. Недостатня підтримка малих фермерів. Малі фермерські господарства часто стикаються з труднощами у доступі до фінансових ресурсів, сучасних технологій і ринків збуту. Інституційна підтримка малих фермерів є недостатньою, що призводить до низької конкурентоспроможності цих суб'єктів на ринку. Програми державної допомоги переважно орієнтовані на великі агрохолдинги, а дрібні фермери часто залишаються поза увагою.

4. Корупція та неефективність державного управління. Корупція та бюрократія у державних інституціях залишаються значними проблемами, які ускладнюють реалізацію аграрної політики та доступ до державної підтримки. Затримки в оформленні документів, непрозорість рішень та випадки корупції підривають довіру агровиробників до державних структур.

5. Відсутність інтегрованої системи моніторингу та оцінки. На сьогодні відсутня інтегрована система моніторингу та оцінки результативності аграрної політики. Відсутність надійних даних і чіткого аналізу процесів у сільському господарстві ускладнює прийняття ефективних управлінських рішень, а також контроль за виконанням державних програм.

6. Обмежена співпраця з міжнародними організаціями. Попри значну підтримку з боку міжнародних інституцій, їхній потенціал використовується недостатньо. Багато програм технічної та фінансової допомоги залишаються недосяжними для українських фермерів через бюрократичні бар'єри та недостатню інтеграцію міжнародних стандартів у національне законодавство.

Шляхи вдосконалення інституційного забезпечення трансформації аграрного сектору. Для подолання вищезазначених проблем та підвищення ефективності інституційного забезпечення публічного управління аграрним сектором необхідно здійснити низку важливих заходів. До основних шляхів вдосконалення відносяться:

1. Посилення координації між державними інституціями. Необхідно створити єдиний координаційний центр або платформу для узгодження дій між різними державними органами, що займаються питаннями аграрної політики. Така

платформа дозволить уникнути дублювання функцій та покращити оперативність прийняття рішень. Важливо також налагодити систему міжвідомчого обміну інформацією для швидкого реагування на зміни в аграрному секторі.

2. Стабілізація законодавчої бази. Необхідно прийняти стабільне і прозоре законодавство, яке регулює ключові аспекти аграрної діяльності, зокрема земельні відносини, експортно-імпорتنі операції та підтримку фермерів. Для цього слід розробити довгострокову законодавчу стратегію, яка враховуватиме потреби всіх учасників аграрного ринку і знизить правові ризики для агровиробників та інвесторів.

3. Посилення підтримки малих фермерів. Для забезпечення сталого розвитку малих фермерських господарств слід створити спеціальні програми державної допомоги, спрямовані на їх фінансування, навчання та технічну підтримку. Розвиток кооперативного руху, який дозволить об'єднувати ресурси дрібних фермерів для спільного виробництва і збуту продукції, є ще одним важливим напрямком. Державні та недержавні інституції повинні сприяти створенню сприятливих умов для розвитку сільськогосподарської кооперації.

4. Боротьба з корупцією та підвищення прозорості управлінських рішень. Необхідно впровадити чіткі антикорупційні механізми у державних інституціях, що займаються аграрною політикою. Це може включати оцифровування процесів, автоматизацію адміністративних процедур і збільшення прозорості у процесі прийняття рішень. Зокрема, створення електронних платформ для подачі заяв на отримання субсидій та доступу до державної підтримки дозволить знизити рівень корупції та бюрократичних перепон.

5. Розвиток системи моніторингу та оцінки. Необхідно розробити інтегровану систему моніторингу та оцінки ефективності державних програм у сфері сільського господарства. Така система має базуватися на зборі актуальних даних, аналізі результатів реалізації програм підтримки аграріїв та проведенні регулярних оцінок з метою коригування політики. Впровадження сучасних інформаційних технологій та аналітичних інструментів дозволить підвищити якість управління аграрним сектором.

6. Активізація міжнародної співпраці. Необхідно розширювати співпрацю з міжнародними організаціями, такими як Світовий банк, МВФ, ЄБРР та Європейський Союз, з метою залу-

чення інвестицій і технічної допомоги. Важливо забезпечити інтеграцію міжнародних стандартів та практик у національну аграрну політику, що дозволить підвищити конкурентоспроможність української продукції на світових ринках. Окрім цього, Україна має використовувати можливості програм технічної допомоги та обміну досвідом для впровадження сучасних технологій у сільському господарстві.

Інституційне забезпечення трансформації аграрного сектору є ключовим елементом успішної реалізації державної політики у сільському господарстві. Проте сучасна система стикається з багатьма викликами, що знижують її ефективність. Вирішення проблем, таких як недостатня координація між інституціями, нестабільність законодавчої бази, недостатня підтримка малих фермерів та корупція, є критично важливим для забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору. Вдосконалення інституційного забезпечення через посилення координації, стабілізацію законодавства, боротьбу з корупцією, розширення підтримки фермерів та активізацію міжнародної співпраці дозволить досягти цілей стратегії розвитку сільського господарства та забезпечити продовольчу безпеку України.

Висновки. Трансформація аграрного сектору є важливим етапом у процесі стійкого розвитку національної економіки України. В умовах глобальних викликів, таких як зміна клімату, зростаючий попит на продовольство та посилення конкуренції на світових ринках, виникає необхідність удосконалення системи публічного управління аграрною галуззю. У цьому контексті ключовим аспектом є інституційне забезпечення, яке формує основу для реалізації державної аграрної політики, спрямованої на модернізацію сільського господарства, підтримку фермерів, забезпечення продовольчої безпеки та екологічної стійкості. Однак сучасна система інституційного забезпечення аграрного сектору стикається з низкою проблем, серед яких недостача координації між державними та недержавними інституціями, нестабільність законодавчої бази, недостатня підтримка малих фермерських господарств, а також високий рівень корупції. Ці виклики обмежують ефектив-

ність управлінських рішень, створюють додаткові перешкоди для агровиробників і стримують інвестиційну активність у секторі. Для покращення інституційного забезпечення необхідно посилити координацію між державними органами, стабілізувати законодавче регулювання аграрної політики, активізувати підтримку малих фермерів, посилити боротьбу з корупцією, а також поглибити міжнародну співпрацю. Впровадження сучасних інформаційних технологій, розвиток сільськогосподарської кооперації та інтеграція міжнародних стандартів у національне управління є важливими елементами цього процесу. Вдосконалення інституційної системи сприятиме більш ефективній реалізації державної аграрної політики, підвищенню конкурентоспроможності українського сільського господарства на світовій арені та забезпеченню стійкого розвитку аграрного сектору в умовах сучасних економічних та екологічних викликів.

Список використаної літератури:

1. Араніч В.І., Зоря О.П., Пісоцький А.А. Необхідність і значення економічного регулювання аграрного виробництва. Вісник Полтавської державної аграрної академії. 2012. №1. С.140-142.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 03.03.2021 р. №179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.
3. Шийка Ю.Б. Організаційно-економічні особливості державної підтримки аграрного сектору економіки. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. 2013. №1. С.329-336.
4. Ціхановська В.М. Державне регулювання агропродовольчих ринків в умовах глобалізації. Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. 2011. №2(53). С.97-102.
5. Батигіна О.М. Особливості правового регулювання саморегулювних організацій оптових ринків сільськогосподарської продукції в Україні. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права. Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С.75-77.
6. Щуревич Л.М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №10. С. 101-105.

Soloshenko R. M. System of institutional ensuring mechanisms of public management of the transformation of the agricultural sector

The article is devoted to the analysis of the system of institutional support of the mechanisms of public management of the transformation of the agrarian sector in Ukraine. In the context of modern challenges of globalization, climate change, growing demand for food and Ukraine's integration

into world markets, there is a need to improve management mechanisms in the agricultural sector. The main purpose of the article is to study the role of state, non-state and international institutions in supporting the development of agriculture and the implementation of sustainable development strategies. The article examines the theoretical foundations of public management of the agricultural sector, in particular the concepts of state regulation, new institutional economics, sustainable development and multi-level management. The authors investigate how these approaches affect the functioning of the agricultural sector and ensure its adaptation to modern challenges. Particular attention is paid to the role of institutions in reducing transaction costs, stimulating cooperation between farmers and introducing innovative technologies. The structure of institutional support of the agricultural sector, which includes state institutions (Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, State Geocadaster, local authorities), non-state organizations (farmers' associations, agricultural cooperatives, public organizations) and international institutions (World Bank, FAO, EBRD), was analyzed. The main problems faced by the system of institutional support are identified, including insufficient coordination between institutions, instability of the legislative framework, limited support for small farmers, corruption, and the absence of an integrated system for monitoring and evaluating policy effectiveness. Based on the analysis, ways to improve institutional support are proposed, which include strengthening coordination between state bodies, stabilizing the legislative framework, expanding support for small farmers, introducing effective anti-corruption mechanisms, developing the cooperative movement, and intensifying international cooperation. The article aims to contribute to the formation of new approaches to public management of the agricultural sector and to contribute to the sustainable development of agriculture in Ukraine in the conditions of modern economic and environmental challenges.

Key words: *public administration, agricultural sector, institutional support, transformation of agriculture, state policy, coordination of institutions, sustainable development, agricultural cooperatives, support of farmers, international cooperation.*

НОТАТКИ