

Держава та регіони

Серія: Публічне управління
і адміністрування
2021 р., № 4 (74)



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»**

69002, м. Запоріжжя,
вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27.10.2021 р., протокол № 3

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 18.10.2021.
Підписано до друку 28.10.2021.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0222/070.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

М. В. Габінет

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО
МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА..... 6

І. С. Кушко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ
ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ..... 12

О. Я. Лазор, О. Д. Лазор

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПІДХОДИ..... 21

Ю. Ю. Рубан

ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ..... 29

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Д. М. Бондаренко

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ
ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ РЕГІОНІВ..... 34

Л. І. Бондаренко

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ПРАЦЕЮ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 40

В. Р. Будзин, І. Є. Рибич

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ВПЛИВУ
ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ ПАНДЕМІЇ COVID-19..... 48

С. Н. Ганущин

МІЖДИСЦИПЛІНАРНІСТЬ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ПІДХОДУ
ДО ВИВЧЕННЯ АКСІОЛОГІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ..... 54

М. М. Гучко

УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ В ЕФЕКТИВНОМУ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ З КООРДИНАЦІЇ РОБОТИ ПЕРСОНАЛУ
МІЖНАРОДНИХ КОМПАНІЙ 59

В. М. Квасова

АНАЛІЗ І ОЦІНКА НИНІШНЬОГО СТАНУ ІНТЕГРАЦІЇ ПРИНЦИПІВ/КОНЦЕПЦІЇ
КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СУЧАСНУ СИСТЕМУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... 65

О. М. Коваль, А. М. Шинкарьов

НАПРЯМИ ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... 72

І. О. Парубчак, Г. М. Гринишин

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ
КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ НАЙМАНОГО ПЕРСОНАЛУ
В КОМПАНІЯХ УКРАЇНИ 79

<i>О. І. Платонов</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОРСЬКИХ ВАНТАЖОПЕРЕВЕЗЕНЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОЇ КРИЗИ В КОНТЕЙНЕРНІЙ ЛОГІСТИЦІ.....	85
<i>С. В. Селіванов</i> E-LEARNING ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ СВІТОВИХ МЕГАТРЕНДІВ	92
<i>О. О. Шевченко, С. П. Работніков, О. В. Гейко</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ.....	99

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>О. А. Базько, Л. Й. Аведян</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ВИЯВЛЕННЯ ГОТОВНОСТІ ОТГ ДО ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	105
<i>С. Ю. Романчук</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАДАННЯ ЯКІСНИХ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В УМОВАХ COVID-19.....	109

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>І. В. Кукін</i> ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ.....	116
--	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Habinet M. V.</i> THEORETICAL AND PRACTICAL FUNDAMENTALS OF THE CONCEPT OF STRATEGIC MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION BY P. NUTT AND R. BACKOFF.....	6
<i>Kushko I. S.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DIRECTORY ERA.....	12
<i>Lazor O. Ya., Lazor O. D.</i> ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM AND DEVOLUTION OF POWER TO THE REGIONS IN UKRAINE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL AND LEGAL APPROACHES.....	21
<i>Ruban Yu. Yu.</i> FUNDAMENTALS OF PUBLIC FUNCTIONING ORGANIZATIONS IN CONDITIONS OF DEMOCRATIZATION.....	29

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Bondarenko D. M.</i> FORMATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC-BRANCH MANAGEMENT OF THE INDUSTRIAL COMPLEX OF REGIONS.....	34
<i>Bondarenko L. I.</i> THEORETICAL BASES OF CONSTRUCTION OF THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF WORK IN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	40
<i>Budzyn V. R., Rybchych I. Ye.</i> WORLD EXPERIENCE IN THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY FOR PUBLIC HEALTH DURING THE IMPACT OF EPIDEMIC THREATS TO THE COVID-19 PANDEMIC.....	48
<i>Hanushchyn S. N.</i> INTERDISCIPLINARY OF THE PUBLIC-MANAGEMENT APPROACH TO THE STUDY OF AXIOLOGY OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE.....	54
<i>Huchko M. M.</i> MANAGEMENT APPROACHES IN THE EFFECTIVE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PERSONNEL MANAGEMENT TO COORDINATE THE WORK OF STAFF OF INTERNATIONAL COMPANIES.....	59
<i>Kvasova V. M.</i> ANALYSIS AND ASSESSMENT OF THE CURRENT STATE OF INTEGRATION OF PRINCIPLES/CONCEPTS OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE MODERN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	65
<i>Koval O. M., Shynkarov A. M.</i> DIRECTIONS OF LEGAL MODERNIZATION OF RESOURCE PROVISION OF THE SYSTEM OF PUBLIC AND LOCAL GOVERNANCE IN UKRAINE.....	72

<i>Parubchak I. O., Hrynyshyn H. M.</i> REFORMING MANAGEMENT METHODS IN THE IMPLEMENTATION OF PERSONNEL POLICY STRATEGY FOR THE ACTIVITIES OF HIRED PERSONNEL IN UKRAINIAN COMPANIES.....	79
<i>Platonov O. I.</i> STATE REGULATION OF MARITIME CARGO TRANSPORTATION IN THE CONDITIONS OF THE GLOBAL CRISIS IN CONTAINER LOGISTICS.....	85
<i>Selivanov S. V.</i> E-LEARNING AS AN INNOVATIVE TOOL OF CIVIL SERVICE PROFESSIONALIZATION IN THE CONDITIONS OF WORLD MEGATRENDS.....	92
<i>Shevchenko O. O., Rabotnikov S. P., Heiko O. V.</i> IMPROVING THE MECHANISM OF PUBLIC HEALTH SYSTEM MANAGEMENT IN UKRAINE: PUBLIC POLICY ISSUES IN THE CONDITIONS OF REFORM	99

LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Bazko A. A., Avedian L. Y.</i> THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF DETERMINING OTG READINESS FOR PROJECT ACTIVITY.....	105
<i>Romanchuk S. Yu.</i> IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT POWERS IN ENSURING THE PROVISION OF QUALITY EDUCATIONAL SERVICES UNDER CONDITIONS OF COVID-19.....	109

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

<i>Kukin I. V.</i> BASIC APPROACHES TO THE CONCEPT OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY DEVELOPMENT.....	116
--	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.1>

М. В. Габінет

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

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ П. НАТА ТА Р. БЕКОФА

У статті проведено дослідження теоретичних засад та практичних передумов формування провідних положень концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні, авторство якої належить П. Наті та Р. Бекофу, а суть зводиться до необхідності заміни класичного управління стратегічним аналогом із ключовим акцентом на стратегічному лідерстві, а також наскрізному дотриманні мети, місії та перспектив публічної організації.

Доводиться, що основними практичними чинниками виникнення наприкінці XX століття відповідної концепції зокрема та цілого наукового напрямку стратегічного менеджменту в публічному управлінні загалом стали соціальні, політичні, економічні, управлінські проблеми тощо, серед яких насамперед виділяються ускладнення суспільних взаємодій, збільшення і деталізація потреб та вимог громадян, економічний спад, змінюваний політичний контекст, кризи в мотивації державних службовців, технологічні інновації, глобалізація, цифровізація, сервісізація і т. д.

Щодо теоретичного контексту формування концепції П. Наті та Р. Бекофа стверджується, що науковими імпульсами постали порушені в науковій спільноті такі теоретичні питання, як невідповідність ієрархічної моделі публічного управління сучасному мережевому світу, потреба в підвищенні ефективності системи публічного управління, взаємодія середовища та публічної організації, збільшення кваліфікованих людських ресурсів на державній службі, доцільність стратегічного лідерства в державних установах, розробка принципів та інструментів стратегічного управління в публічному вимірі, відмінність моделей стратегічного менеджменту в організаціях публічного та приватного секторів тощо.

Резюмується, що теорія та практика публічного управління і адміністрування свідчать про те, що сучасні державні організації усвідомлюють необхідність переходу від класичного лідерства до стратегічного. Однією з проблем є те, що концепції стратегічного лідерства для приватного сектора мають адаптуватися для державних установ з урахуванням їхніх організаційних, культурних, структурних та цільових особливостей.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне планування, місія, мета, публічна організація.

Постановка проблеми. Ускладнення соціальних взаємодій, дисперсія публічно-адміністративних повноважень, зростання соціально-політичних викликів та багато інших чинників є сучасними умовами функціонування державно-управлінського апарату та суспільства загалом. Адаптивність, швидкість, прозорість та новаторство – не рекомендовані, а неодмінні характеристики публічного сектора

у XXI столітті. Саме тому актуальною є розробка нових управлінських підходів, які б максимально враховували комплексність проблем як у середині державно-управлінської системи, так і поза нею. Сучасна наука галузь публічного управління та адміністрування демонструє чітке усвідомлення відповідної потреби. Так, дослідники працюють над розробкою нових дієздатних та ефективних концепцій,

теорій та наукових напрямів, які покликані розв'язувати не лише завдання теоретичного змісту, а й долати перепони в практичній площині. Концепція стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа є одним із виразних прикладів бінарного підходу, здатного вирішувати як суто наукові, так і практично орієнтовані задачі.

П. Нат і Р. Бекоф були одними з перших учених у галузі публічного управління, які наприкінці ХХ століття порушили питання про важливість стратегії в діяльності публічних організацій. Вчені переконані, що рутинні завдання, які не підкоряються єдиній меті, безглузді. Діяльність державного агентства має складатися з низки дій, логічно взаємопов'язаних та зосереджених на загальній місії публічної структури. Стратегія необхідна для формування напрямку, узгодженості та мети організації. Вона розробляється шляхом визначення планів, схем, структур, позицій та перспектив. Для України, яка останніми роками активно модернізує власну систему публічного управління та адміністрування, узгоджує її з найкращими світовими зразками, апеляція до концепції П. Ната та Р. Бекофа може стати продуктивним заходом задля досягнення відповідної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів стратегічного менеджменту в публічному управлінні та адмініструванні присвячені наукові роботи таких українських дослідників, як Р. Бортейчук, Ю. Королюк, І. Назаренко, Т. Попович А. Рачинський, А. Сельський тощо. Серед західних експертів із проблематики принагідно згадати Дж. Брайсона, Б. Вотерса, П. Джойса, Б. Джорджа і т. д. Проте як вітчизняним, так і зарубіжним науковим студіям із цієї проблеми бракує комплексної ревізії наукових поглядів П. Ната та Р. Бекофа, особливо аналізу теоретичних витоків та практичних передумов формування наукових ідей учених.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичного та прикладного підґрунтя концепції стратегічного менеджменту в публічному управлінні П. Ната та Р. Бекофа, систематизація наукових підходів та соціальних чинників, які лягли в основу формування провідних положень їх концепції.

Виклад основного матеріалу. Інтерес до стратегічного менеджменту зростає і стає вирішальним для багатьох публічних організацій, поступово стає актуальним на практиці [1, с. 832].

Стратегічне публічне управління полягає у змішуванні ієрархії зі співробітництвом, яке застосовується не тільки в підрозділі планування, а й стосується усієї організації. Реалізація стратегії є невід'ємною частиною процесу стратегії. Крім того, вона націлена на пошук варіантів того, як перетворити додаткові стратегії на інструмент, який краще допомагає стратегічному управлінню в державному секторі.

Стратегічне управління стає стандартним інструментом для державного менеджера для створення цінностей та формування організації. Складність соціальних проблем і вимоги громадян до публічних організацій, які зростають, є причиною того, що в останніх варто застосовувати стратегічне управління та лідерство. Говорячи про публічно-управлінську галузь, не можна оминати політиків через їхню причетність до державного управління. Зміна правлячих політичних партій неодмінно призводить до зміни адміністрації у тому ж напрямі, що ускладнює питання управління. Як стверджується в багатьох дослідженнях про швидкість соціальних змін, державне управління стає більшим партнером політиків, особливо у сфері будівництва цінностей та способу побудови цих цінностей [2; 3].

У минулому більшість дискусій про наслідки стратегічного управління та лідерства зосереджувалися на приватному секторі [4, с. 115]. Це може бути однією з причин того, чому державний сектор все ще стикається з проблемами у впровадженні стратегічного управління та лідерства. Керування публічними організаціями викликало критику з боку багатьох, і існує поширена думка, що управління публічними організаціями недосконале. Наприклад, Дж. Лейн і Дж. Уолліс називають державне управління «організованою дурістю в публічній організації» [4, с. 101]. Нині в умовах економічного спаду бюджети скорочуються, ресурси для виконання роботи зменшуються, а певна частина працівників звільняється. Ці умови змушують державних службовців і керівників відчувати невпевненість у своєму майбутньому і втрачати мотивацію. Ця ситуація може бути однією з причин недосконалого публічного управління.

За останні кілька десятиліть надзвичайно змінилися економіка, внутрішнє та зовнішнє середовище організацій, конкуренція, демографія людей, технології та інші аспекти буття соціуму. Ці зміни торкаються як приватних організацій, так і публічних. Наприклад, через глобалізацію публічні організації змушені виходити

на міжнародну конкурентну арену. На додаток до глобалізації, демографічні, соціальні зміни та зміни цінностей різноманітного населення змушують державних адміністраторів реагувати на різні потреби громадян, яких вони обслуговують [5, с. 2]. Інші зміни, які впливають на управління в державній організації, – це етика та соціальна відповідальність, швидкість реагування та цифрове робоче місце.

У зв'язку з останніми змінами очікується, що найближчим часом суттєві трансформації торкнуться державної структури, публічної роботи, видів зайнятості та конкуренції за загальні податкові надходження. За словами Л. Гуле, деякі з цих змін потребуватимуть сильного політичного та державного управління [6, с. 12]. Керівники публічних організацій уже шукають рішення цих нових, майбутніх стратегічних змін. П. Джойс припускає, що бюджетні системи мають реагувати на стратегічні зміни, щоб отримати переваги від стратегічного планування та управління в державному секторі [3, с. 108]. Л. Макбейн і Дж. Сміт аналізують застосування стратегічного управління для організацій у державному секторі та конкретні проблеми, які публічні установи можуть вирішити, застосовуючи стратегічний менеджмент [7, с. 5]. Загалом, щоб подолати поточні фінансові, соціальні та політичні проблеми, організаціям державного сектора необхідно переосмислити, адаптувати та загалом переробити свої основні процеси обслуговування.

Згідно зі звітом Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), розвиток лідерства не є новим і винятковим для державного сектора, але стратегічне лідерство переважно відсутнє в публічних організаціях [5, с. 10]. Хоча протягом тривалого часу стратегічне лідерство визнається важливою темою в державному секторі, його застосування все ще не поширене. Дж. Лейн і Дж. Уолліс також зазначають, що зв'язок між лідерством і продуктивністю державного сектора ігнорується багатьма дисциплінами, особливо в економіці [4, с. 110].

Застосування тих самих методів та інструментів, які використовуються для управління в приватних організаціях, до державних обговорюється в колі науковців та спеціалістів. Згідно з М. Ондером, однією з тактик є застосування принципів та інструментів стратегічного управління в публічних організаціях [8]. Стратегічне управління описується як формулювання,

впровадження та оцінка рішень, які призвели б до досягнення цілей організації. Однак деякі дослідники вважають, що впровадити стратегічний менеджмент і стратегічне лідерство в публічних організаціях непросто. Діяльність стратегічного управління спрямована на збереження довгострокової одноманітності між місією, визначеними цілями, доступними джерелами та взаємозв'язком із середовищем та організацією. Через цю діяльність наслідки стратегічного управління та лідерства в публічних організаціях стають важчими.

П. Шривастава та А. Нахман виділили чотири різні моделі стратегічного лідерства. Підприємницький зразок складається з чотирьох змінних, які включають лідерство, що створює ролі та контролює їх виконання за допомогою безпосереднього нагляду, особистісні риси, особистість і харизму, безпосередній контроль. Друга – бюрократична модель – складається з п'яти змінних: члени організації беруть на себе ролі; вони обмежені правилами; функціонують офіційні правила та організаційна структура; застосовується закрита система; правила інтерпретуються. Політична модель складається з чотирьох змінних (взаємна залежність; домінуюча коаліція; безособові ролі і організаційний або підсистемний рівень). Професійна ж модель передбачає наявність чотирьох змінних: контролю за інформацією; відкритих систем; малих групових діад або індивідуального рівня; створення нових правил [9].

Оскільки публічні та приватні організації відрізняються, лідерство в них також буде відмінним. Як зазначив І. Шалл, у публічних організаціях менеджери чутливі до коливань політичних ситуацій [10]. Наприклад, згідно із законом, органи місцевого самоврядування гіпотетично змінюються кожні чотири роки після виборів. Відразу після того, як новообрані чиновники починають виконувати свої обов'язки, вони здійснюють кардинальні зміни в організаціях. Дослідник вважає, що керівники державного сектора часто допускають зміни, щоб обмежити свої можливості. Крім того, Л. Лемей також стверджує, що в публічних організаціях лідери мають обмежений контроль, на відміну від лідерів у приватних організаціях [11].

За словами Л. Гуле, в державному секторі бракує визначення лідерства, яке часто плутають із мотивацією. Припускається, що раннє чітке визначення лідерства допомогло б керівникам державного сектора зрозуміти його

концепцію та втілити її в життя [6]. За словами П. Ната та Р. Бекофа, специфічні основи публічних організацій є такими ж проблемами і для стратегічного лідерства. Щоб реалізувати бачення, стратегічні лідери в публічних організаціях стикаються з великою кількістю проблем і труднощів. Останні виникають через те, що лідер стикається з політикою, має справу з підлеглими та тримає приховано те, чого очікують політичні лідери [12].

С. Чен зазначає, що, оскільки публічна організація є бюрократичною, трансакційне лідерство краще підходить. Він вважає, що харизматичне лідерство є середнім за результативністю, а лідерство трансформаційне та лідерство сервісне слабкі [13]. Крім того, Дж. Пфиффнер переконаний, що моніторинг і контроль поведінки співробітників зверху не є способом досягнення швидкої реакції та кращого надання послуг [14]. Як зазначає П. Джойс, стратегічні лідери зберігають організаційний прогрес у напрямі стратегічного бачення [3]. У публічних організаціях, як правило, стратегічні лідери надають повноваження приймати рішення керівникам і співробітникам. Не можна ігнорувати відмінності між лідерами публічних і приватних організацій. Доцільно також враховувати диференціацію між організаційними структурами цих двох секторів.

Як і в приватному секторі, державні організації потребують сильних менеджерів. Як зазначає Дж. Бургон, керівники державних організацій стикаються з більшими проблемами, ніж менеджери приватного сектора [15]. Найбільша проблема полягає в тому, що публічні організації вирішують складніші проблеми. Він стверджує, що подібнення проблем не є способом вирішення складних проблем. На його думку, за допомогою систематичного методу необхідно розглядати загальну систему, щоб знайти рішення складних проблем.

За словами І. Тейлора, утримання кваліфікованих людських ресурсів є проблемою для стратегічних лідерів під час здійснення змін [16]. Згодом через зміни в кожній сфері лідери мають отримати нові навички та методи для ефективного лідерства. Учений також стверджував, що державна служба нині має боротися з шістьма основними трансформаційними тенденціями:

- 1) швидко змінюваними профілями громадян, уподобаннями та ціннісними пропозиціями;
- 2) системами та технологічними продуктами, послугами та компетенціями;

3) посиленням взаємозв'язку між урядами та організаціями;

4) посиленням потреби в консолідації державного сектора та підзвітності;

5) посиленням почуття конкуренції як на зарубіжних, так і на внутрішніх ринках;

6) посиленням регуляторних, наглядових та державних заходів [16].

Очевидно, що ці тенденції передбачають новий метод управління, бізнесу та просування лідерства.

Стратегічне лідерство неможливо здійснити без стратегічного управління. По-перше, публічні лідери мають усвідомити необхідність змін. Потім вони мають практикувати стратегічний менеджмент і навчати лідерів стратегічним моделям поведінки. Зрештою, вони мають задіяти стратегічних лідерів. За словами П. Ната і Р. Бекофа, мета стратегічних лідерів полягає в тому, щоб трансформувати організацію, залучаючи до процесу всіх акціонерів [12, с. 320]. Цей тип цілей вимагає довгострокових зобов'язань, і в процесі внесення змін необхідно враховувати всю організацію та її середовище. Таким чином, стратегічне лідерство забезпечує процес керівництва для публічних організацій у разі їх трансформації.

Деякі дослідники також стверджують, що публічні організації погано управляються в довгостроковій перспективі [17, с. 259]. Крім того, цілі організації мають повторювати цілі раніше, ніж визнання та вибір стратегічних рішень. Відсутня структура цілей і пов'язаний із ними екологічний аналіз можуть стати причиною частих проявів бюрократичної безгосподарності в публічних організаціях. Незважаючи на те, що існує кілька підходів, все ще існує потреба в комплексній теорії та дослідженнях організацій державного сектору. Незважаючи на те, що публічні організації усвідомлюють необхідність стратегічного лідерства, такі перешкоди, як політичні «вітри», наявність різноманітних клієнтів, обмежений контроль тощо, обмежують такі типи організацій, не даючи їм змоги реалізовувати стратегії так швидко, як приватному сектору.

Висновки і пропозиції. Отже, коли йдеться про стратегічні зміни в публічних організаціях, важливо мати на увазі, що тут зміни складніші, ніж у приватних організаціях. У публічних установах зміни здійснюються вищим керівництвом, а співробітники не беруть участь у фазі планування та процесі змін. Від початку

і до кінця публічні організації мають забезпечити, щоб участь працівників була включена в план змін. У науково-дослідній літературі вказується, що державні організації стоять за приватними організаціями в розробці програм стратегічного управління та лідерства. Вони відстають, але прогресують. Завдяки внеску більшої кількості досліджень, зосереджених на стратегічному управлінні в державному секторі, розвиток програм стратегічного лідерства покращиться, а програми адаптуються швидше.

Через ретельний нагляд засобів масової інформації та вимогу відкритих зустрічей публічні лідери обмежені в експериментуванні з ідеями. А інновації без спекуляцій про можливості є складними для державних менеджерів. Через цю ситуацію державні менеджери часто змушені першими дізнаватися про заперечення та способи подолання цих заперечень. На жаль, хвилювання про невірні дії обмежує лідерів у розвитку креативних та інноваційних ідей у публічних організаціях.

Підсумовуючи, зазначимо, що теорія та практика публічного управління і адміністрування свідчать про те, що сучасні державні організації усвідомлюють необхідність переходу від класичного лідерства до стратегічного. Однією з проблем є те, що концепції стратегічного лідерства для приватного сектора мають адаптуватися для державних установ.

Список використаної літератури:

1. Höglund L., Holmgren C., Mårtensson M., Svärdesten F. Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making. *International Public Management Journal*. 2018. № 21(5). P. 822–849.
2. Kooiman J., Vliet J. Self-Governance As a Mode of Societal Governance. September 2000 *Public Management*. 2000. № 2(3). P. 359–378.
3. Joyce P. Public sector strategic management: The changes required. *Strategic Change*. 2004. № 13. P. 107–110.
4. Lane J., Wallis J. Strategic management and public leadership. *Public Management Review*. 2009. № 11(1). P. 101–120.
5. OECD. Public Sector Leadership for the 21st Century. OECD Publishing. Paris. 2001.
6. Goulet L. Perspectives in public management, strategic leadership for public service renewal. CCMD Publications on Public Management. 1996.
7. Mcbain L., Smith J. Strategic Management in the Public Sector. E-Leader Singapore. 2010. P. 1–11.
8. Onder M. An application of Strategic Management to the Public Sector: What accounts for Adoption of Reinventing Government Strategies Across the States of the United States. The proceedings of 6th international strategic management. 2018. P. 1043–1412.
9. Shrivastava P., Nachman A. Strategic leadership patterns. *Strategic Management Journal*. 1989. Vol. 10. P. 51–66.
10. Schall E. Public-Sector succession: a strategic approach to sustaining innovation. *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57. No. 1, P. 4–10.
11. Lemay L. The practice of collective and strategic leadership in the public sector. *The Public Sector Innovation Journal*. 2009. Vol. 14(1).
12. Nutt P., Backoff R. Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership. *Journal of Management*. 1993. Vol. 19. No. 2. P. 299–347.
13. Chen S. Leadership Styles and Organization Structural Configurations. *The Journal of Human Resource and Adult Learning*. 2006. Vol. 2.
14. Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. 2004. P. 1–10.
15. Bourgon J. Understanding the public leadership environment: preparing people to serve people in the 21st Century. CAPAM. Featured Report. 2009. P. 12–17.
16. Taylor E. State of public service leadership capacity: Issues and options to assure adequacy of leaders in the public service, today and tomorrow. CAPAM. Featured Report. 2009, P. 18–26.
17. Montanari J., Bracker J. The strategic management process at the public planning unit level. *Strategic Management Journal*. 1986. Vol. 7. P. 251–265.

Habinet M. V. Theoretical and Practical Fundamentals of the Concept of Strategic Management in the Public Administration by P. Nutt and R. Backoff

The article examines the theoretical foundations and practical prerequisites for the formation of the leading provisions of the concept of strategic management in public administration, authored by P. Nutt and R. Backoff, which essence is the need to replace the classical management of strategic counterpart with a key emphasis on strategic leadership and end-to-end adherence to the purpose, mission, and prospects of the public organization.

It turns out that the main practical factors in the emergence of the concept in particular and the scientific direction of strategic management in public administration in general in the late twentieth century, were social, political, economic, managerial problems, etc., among which stand out needs

and requirements of citizens, economic downturn, changing political context, shortcomings in the motivation of civil servants, technological innovation, globalization, digitalization, servicing, etc.

Regarding the theoretical context of the concept by P. Nutt and R. Backoff, it is argued that the scientific impulses were such theoretical issues raised in the scientific community as inconsistency of the hierarchical model of public administration in the modern network world, the need to improve public administration, interaction of environment and public organization, increase of qualified human resources in the civil service, expediency of strategic leadership in public institutions, development of principles and tools of strategic management in the public dimension, difference of models of strategic management in public and private sector organizations, etc.

It is summarized that the theory and practice of public administration show that modern public organizations are aware of the need to move from classical to strategic leadership. One of the problems is that the concept of strategic leadership for the private sector must be adapted for public institutions, considering the organizational, cultural, structural and target characteristics of the latter.

Key words: *strategic management, strategic planning, mission, purpose, public organization.*

І. С. Кушко

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного
університету імені Михайла Коцюбинського
ORCID: 0000-0003-3803-1809

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

Державотворчі процеси в роки Української революції 1917–1921 рр. відбувалися у складних суспільно-політичних умовах. Події, які відбуваються нині на території України, можна сміливо порівнювати з подіями періоду Директорії: зовнішні вороги, агресія з боку Російської Федерації, реформи у сфері державного будівництва, пошук власної моделі розбудови структури органів місцевого самоврядування. Щоб не втратити державу, як це було у на початку XX ст., потрібно розглянути трагічні уроки минулого. Дослідження місцевого самоврядування періоду Директорії має юридичне значення, оскільки враховує традиції, історичний досвід, українську ментальність, що дає змогу розробити і запровадити власну структуру органів місцевого самоврядування. Методологія дослідження ґрунтується на поєднанні структурно-функціонального аналізу, порівняльно-правового методу, методу системності, структурно-функціонального методу, аналізу документів та порівняльного методі. Автор дотримувався в дослідженні принципів історизму, системності, науковості та верифікації. Наукова новизна роботи полягала в тому, що, використовуючи порівняльно-правовий метод, а також метод аналізу документів, автор аналізує структуру, повноваження органів місцевого самоврядування періоду Директорії. Досліджено причини, з яких не вдалося звести в життя ту структуру органів державної, що була запропонована політичною елітою. Директорії так і не вдалося розбудувати ефективну систему органів місцевого самоврядування з таких причин: не враховано політичну думку населення (громадяни не підтримували політику Директорії); відбувся розкол політичної верхівки; не вистачало фахових державних службовців (саботували розбудову органів місцевої влади, призначалися на посади неблагонадійні елементи); частина високоосвіченого населення не мала права бути обраними в органи місцевого самоврядування (поміщики, капіталісти); законодавча політика Директорії в розбудові органів місцевої влади була непослідовною, що призводило до суперечностей між військовою і цивільними адміністраціями.

Ключові слова: державні органи, комісар, губернія, повіт, волость, міські та земські думи.

Постановка проблеми. У сучасний період розбудови української державності, в час проведення реформ із децентралізації влади, які мають на меті розбудову держави європейського зразка, пошук власної універсальної моделі розвитку органів місцевої влади передбачає дослідження українського державотворення періоду 1917–1920 рр. Історія становлення та розвитку органів місцевого самоврядування має юридичне значення, оскільки враховує традиції, історичний досвід, українську ментальність, що уможливорює запровадження власної моделі органів місцевого самоврядування.

Історія розвитку державних органів управління періоду 1918–1920 рр. тісно переплітається із сучасним періодом. У наш час є також присутність російських військ на території України. Без їхньої підтримки ДНР і ЛНР не проіснували б і кількох тижнів. З огляду на це актуально простежити ситуацію з розвитку та становлення органів місцевого самоврядування періоду Директорії Української народної республіки. У 2015 р. було ухвалено законопроект «Про військово-цивільну адміністрацію», в якому прописувалося повноваження і порядок діяльності адміністрації у прифронтовій зоні, яка утворилася внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Цей

законопроект тісно переплітається з інструкціями, розпорядженнями Міністерства внутрішніх справ доби Директорії. Розбудова та контроль за діяльністю органів місцевої влади покладалися на Міністерство внутрішніх справ. Постійні війни, які вела Українська народна республіка (УНР) проти більшовиків, поляків, білогвардійців, призвели до того, що органи місцевого самоврядування набули виразних ознак військово-цивільної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розбудова органів місцевого самоврядування є предметом дослідження як сучасних істориків, так і дослідників державно-правових явищ доби Директорії Української народної республіки 1918–1920 р. Серед дослідників варто виділити П. Гай-Нижника, І. Терлюка, А. Присяжнюка, М. Копиленка, О. Вітюка, Я. Шинкарука, використано мемуари державних службовців та учасників політичних процесів П. Христюка, І. Мазепи.

Використовувалися періодичні видання періоду Директорії та нормативно-правові документи, закони, постанови, інструкції, циркуляри: «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Закон про створення при адміністративно-політичному департаменті міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітнього відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах», «Закон про цивільне управління при головній команді військ УНР», «Наказ Директорії про утворення комісії постачання», «Постанова Директорії про заборону агітації проти Української народної республіки» інструкції та циркуляри Міністерства внутрішніх справ «Про тимчасову організацію влади на місцях», «Інструкція щодо сільського управління», «Коротка інструкція для сільських десятських».

Мета статті – простежити етапи розвитку та структуру органів місцевого самоврядування і їх повноваження періоду Директорії Української народної республіки.

Виклад основного матеріалу. У період антигетьманського повстання 1918 р. Директорія видавала різні нормативно-правові документи, в яких зазначалися місце, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в боротьбі проти Гетьманату. 21.11.1918 р. було опубліковано «Оповіщення Директорії Української народної республіки», в якому повідомлялося про відновлення дум і земств: «...власть народів, його виборним людям,

повернувши назад демократичні думи та земства» [21, арк. 2]. У постанові Директорії «Про заборону агітації проти Української народної республіки» від 26.11.1918 р. зазначалося: «Влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії. Комісарам Директорії твердо і під страхом наказується прийняти всі заходи щодо захвату власті якими-небудь групами» [20, арк. 18–19]. Для забезпечення армії та населення продуктами харчування на органи місцевої влади покладалося створення «комісії постачання» [3, с. 389]. Комісарам губернії та повітам було доручено охорону об'єктів промисловості, охорону лісів, а також забезпечення правопорядку [3, с. 388]. У грудні 1918 р. видано наказ про заснування Відділу внутрішніх справ при Директорії УНР. До обов'язків новосформованого відділу належало тимчасове керування справами адміністративного управління та територіями УНР, розбудовування адміністративного апарату в губерніях і повітах відповідно до законодавства. Завідувач відділом користувався такими ж правами, що і міністр внутрішніх справ, був підзвітний Директорії [2, с. 432–433].

Після Трудового Конгресу Українська народна республіка взяла курс на розвиток у країні «трудового принципу», але частина політичної верхівки не бажала впроваджувати цей принцип. Ці дані зустрічаємо в мемуарах П. Христюка: «На основі всенародного голосування мають бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева власть, в інтересах національної оборони, повинна належати довіреному правительству УНР – комісарам, які повинні працювати в контакт і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників» [14, с. 67]. На основі рішень Трудового конгресу було зроблено спробу поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. Основні засади цієї новації на законодавчому рівні було визначено в підготовленому Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу». У законі передбачалося, що повітові і губерніальні конгреси трудового народу, які скликалися із селянства, робітників і трудової інтелігенції, мали слідувати за діяльністю місцевих органів влади і виконанням ними законів українського уряду. Структура органів місцевої влади мала складатися з повітових та губернських конгресів трудового народу, а також організаційних комісій як постійних

органів управління влади на місцях. Для організації конгресів мали створюватися губернські й повітові комісії, до складу яких мали входити губернський, повітовий комісари або їхні заступники, два представники від селянських спілок і по одному представнику від робітничого союзу і губернської народної управи. На першому засіданні обиралися секретар і головуючий. Закон чітко окреслював, що у конгрес мають входити тільки селянство, робітники і трудова інтелігенція з тими обмеженнями, які прописувалися в інструкції до виборів у Трудовий Конгрес [3].

У повітовий конгрес входили уповноважені від селянських сходів: один представник від 500–2000 мешканців населених пунктів і два уповноважених від сіл із більшим населенням. Делегували до конгресу робітників та трудову інтелігенцію. Кількісний склад затверджувала повітова організаційна комісія, але закон окреслював відсотковий склад робітників і трудової інтелігенції. Робітників мало бути не більше 30 %, але не менше 10 % від загальної кількості повітового конгресу, а трудової інтелігенції, відповідно, 20 %, але не менше 10 % [3]. Губернські конгреси формувалися з представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їх частки серед населення, кількісний склад формувала губернська організаційна комісія.

На перших засіданнях конгресів мали обирати голову й секретаря. Рішення конгресу були правомочні, якщо на засіданнях, які скликалися один раз на три місяці, на яких давалася оцінка виконаній роботі й отримувалися нові директиви щодо подальшої їхньої роботи, брала участь половина делегатів. У разі виникнення питань щодо чесності проведених виборів мали подаватися скарги, які передавалися по ланці виконавчої влади. Постанови повітових комісій оскаржували губернські комісії, а постанови останніх – Всеукраїнська комісія у справах виборів, яка складається з трьох осіб за рішенням президії Всеукраїнського трудового конгресу [3].

До повноважень місцевих конгресів та їх виконавчих органів входили боротьба з контрреволюцією й анархією, політичний контроль над діями місцевих органів влади, висування кандидатур на посади у вищій органі влади (комісаріату, міліції), а також розслідування зловживань гетьманським урядом.

Спроба запровадження «трудового принципу» для органів місцевого самоврядування виявилася неефективною і недієздатною, частина населення не мала публічно-правової правосвідомості і не входила до органів державного управління (поміщики, капіталісти). Опоненти Директорії почали звинувачувати її в більшовизмі. Система побудови державних органів влади за цим принципом розколола політичну еліту на кілька таборів, що не сприяло розвитку держави. Директорія в основу органів місцевої влади поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що були створені при гетьмані П. Скоропадському. Керівництво поточною роботою державних органів управління на місцях покладалося на Міністерство внутрішніх справ. Діяльність органів місцевого самоврядування регламентували документи, підготовлені Міністерством внутрішніх справ, циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», «Інструкція по сільському управлінню» та «Коротка інструкція для сільських десятських», в яких визначалися порядок організації в селах органів громадського управління та їхньої устрій, компетенція, права і обов'язки.

Директорія після поразки впровадження «трудового принципу» активно займалася розробкою законопроекту про місцеве самоврядування. Була скликана комісія з розробки цього законопроекту, і у жовтні 1919 р. у газеті «Шлях» було надруковано резолюцію, в якій містилися висновки: повноваження органів місцевого самоврядування мають охоплювати місцеві інтереси, а також має передаватися частина функцій державного управління (все це повинно окреслюватися в новому законопроекті); органи самоврядування мають бути автономними, державно-адміністративні функції органи самоврядування мали виконувати на основі закону за дорученням державного уряду, мали існувати з адміністративними органами центральної влади; нагляд представників центральних органів за місцевим самоврядуванням здійснюється згідно із законом; органи самоврядування мають бути залежними один від одного на підставі закону [6, с. 1].

Відповідно до нової резолюції, виробленої комісією, місцеві влади мали об'єднуватися зі спілками, які діяли на відповідній території, що зумовило б ефективну політику у сфері досягнення спільних інтересів. Було розширено компетенцію радам сіл, до якої входили дотримання правопорядку через сформування

штату місцевої сторожі, контроль за роботою торгової, будівельної, дорожньої справ, боротьба зі спекуляцією на своїй території, видання актів громадського стану. Розширено права сіл у земельних справах, освіті, охороні здоров'я. Додавався також контроль за веденням народного господарства й фінансовими справами. Радам сіл дозволялося формувати власний бюджет [6, с. 1].

У наступному випуску газети «Шлях» Директорія опублікувала своє бачення розбудови земського й міського самоврядування, вони відігравали важливе значення, формувалися за європейським зразком парламентаризму, але з обмеженими функціями. На управи покладалися культурно-просвітницькі та господарські зобов'язання. Скликалися вони на основі загального, прямого, рівного, таємного і пропорційного виборчого права і мали відображати настрої громадянства та їхню волю. Керівництво роботою земських зібрань, міськими думами виконував комісар, а їхні взаємини регламентувалися російським революційним законодавством [7, с. 1].

У червні 1919 р. Міністерство внутрішніх справ прийняло циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», в якому прописало структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування. На рівні села представником адміністративної влади був сільський комісар, який відповідно до інструкції мав бути «обов'язково грамотним» та мав свою печатку. Його обирали на сільському зібранні та затверджував повітовий комісар. Термін перебування на посаді становив півроку. Якщо в селах не було обрано сільського комісара, то його мали право призначити губернський або повітовий комісар за рекомендацією місцевих громадських організацій «Просвіта», «Селоспілка». На допомогу сільському комісару громада обирала заступника, який також затверджувався повітовим комісаром. У разі відсутності або хвороби комісара його обов'язки виконував заступник. Також на допомогу комісару громада вибирала від одного до трьох помічників. Для збору податків обирався сільський збирач [12].

У селі на десять дворів обирався десятник. Їх скликав сільський комісар для вирішення термінових питань. В обов'язки десятника входили виконання міліцейських повноважень, підтримування порядку на ярмарках і зібраннях громади, конвоювання арештованих до районних відділків. Сільському комісару, його

помічникам і збирачу, громада затверджувала платню. Десятнику платня не передбачалася [8, с. 116–118].

До обов'язків сільського комісара входили:

- забезпечення громадського порядку до моменту створення повітової поліції;
- недопущення агітації проти Української народної республіки, а сама агітація мала проводитися за дорученням повітових і губернських органів влади. Комісар не мав допускати мародерства і повстань. Для придушення повстань дозволялося застосовувати зброю поліції;
- виконання наказів уряду щодо мобілізації та призову до збройних сил Української Народної Республіки;
- впровадження наказів, розпоряджень, постанов уряду УНР, ознайомлення з ними населення і оголошення їх на зборах громади;
- повідомлення повітового комісара про осіб, що ухиляються від мобілізації, та дезертирів, притягнення їх до відповідальності за законами військового часу. У питаннях мобілізації мала допомагати повітова міліція і народна самооборона;

– допомога війську, особливо у прифронтовій зоні, продуктами харчування та доглядом за пораненими військовослужбовцями.

– скликання і розпуск зборів громади, на яких він головує, подає до розгляду питання, що стосуються громади і зібрання. Зібрання вважаються правомочними, якщо на них присутні сільський комісар і не менше половини членів сільської громади. Рішення громади записуються в книгу «Приговорів». Книга має бути прошнурованою і завіреною печаткою волосного комісара. Копії рішень громади із книги мали передаватися через волосного комісара повітовому.

Скарги на незаконні розпорядження сільського комісара подаються до повітового комісара [8, с. 116–118].

Влада у волості мала формуватися з Волосної народної управи. Голова волосної управи виконував обов'язки волосного комісара, але мав бути затверджений повітовим комісаром. Заступника обирали із волосної управи за поданням комісара і затверджується повітовим. При Волосній народній управі мала формуватися канцелярія, яка також обслуговувала волосного комісара. Канцелярія мала свою печатку, яка була окремою від Волосної народної управи. До обов'язків комісара входили виконання

розпоряджень вищих органів влади і ознайомлення населення в межах своєї волості, нагляд за роботою сільського комісара, постійний зв'язок із ним і повітовим комісаром, надання допомоги у проведенні мобілізації, складання списків призовників, ведення обліку військового реманенту(коні, вози та інше.), контроль за відновленням Волосної земельної управи, а також організація при управі продовольчого відділу; волосний комісар був підзвітний повітовому, щотижня подавав відомості щодо справ у волості, а в особливих випадках мав терміново повідомляти. За невиконання законних вимог та розпоряджень волосних і сільських комісарів несеться відповідальність. Їхні справи передавалися до мирових суддів, які призначали штраф до 600 гривень або ув'язнення до 6 місяців [12].

Владу в повіті формував губернський комісар за домовленістю з місцевими громадськими організаціями. Вони призначали повітового комісара, котрий затверджувався Міністерством внутрішніх справ. Обов'язки повітового комісара:

- виконувати всі розпорядження влади та наглядати за їхнім виконанням на селі й волості, контролювати діяльність та організацію сільських, волосних та повітових комісаріатів на підставі інструкцій Міністерства внутрішніх справ;

- займатися організацією самоохорони¹ в селах і містечках відповідно до наказів Ради народних міністрів від 11 червня 1919 р., а також слідкувати за відновленням вертикалі міліцейських органів на таких підставах: повітовий комісар допускає до виконання обов'язків повітового начальника поліції особу, яку затверджує губернський комісар; повітовий начальник міліції формує штат працівників, призначає районних начальників міліції, штат має укомплектовуватися з осіб, які не мають із комісарами родинних і близьких знайомств і проживають за межами волості;

- допомагати у відновленні діяльності Волосних народних управ, у разі відсутності відповідного числа членів, мають бути вибрані з кандидатів на волосних зібраннях;

- сприяти у відновленні діяльності Повітових народних управ, при яких має створюватися продовольчий відділ, а також повітова земель-

на управа відповідно до інструкцій Губерніальної продовольчої організації та Губерніальної земельної управи;

- проводити мобілізацію та призов у повіті;
- проводити інформаційну роботу з населенням і роз'яснювати громадянам закони про місцеве управління. Комісар має утворити інститут волосних інструкторів-інформаторів на чолі з повітовим інструктором. Штат волосних інструкторів укомплектовується за можливістю з місцевого населення і за рекомендацією волосної управи. Повітова інструкторська організація підзвітна комісару, який після формування штату скликає повітовий з'їзд волосних інструкторів-інформаторів. До штату інструкторів-інформаторів при повітовому комісару входять повітовий інструктор-інформатор, його заступник, урядовець і волосні агенти (один на волость). У разі неуккомплектування штату волосних інструкторів-інформаторів треба скликати з'їзд представників всіх волостей не менше двох від волості, обраних волосною управою або волосним зібранням для ознайомлення з сучасним станом та порядком відновлення органів місцевого самоврядування;

- згідно з законами Української народної республіки арештовувати на строк до 10 діб громадян, яких підозрюють в антиукраїнській діяльності. Суддів дозволялося затримувати лише за згодою і постановою загальних зборів суддів, до яких вони належать, а працівників прокуратури – за згодою міністерства юстиції. В окремих випадках строк затримання можна було продовжити;

- перевіряти на законність рішення сільських зборів, у разі порушення закону можна було їх відмінити [12].

Найвищим представником адміністративної влади в губернії є губернський комісар, якого призначав і затверджував міністр внутрішніх справ. До компетенції губернського комісара належали виконання законів і розпоряджень уряду УНР та контроль за виконанням їх державними інститутами та громадськими установами, відновлення повітових комісарів та нагляд за їхньою роботою, контроль за діяльністю відповідно до цієї інструкції за селом, волостю, повітом, створення губернської народної самоохорони, відновлення структурного апарату міліції та забезпечення в населених пунктах правопорядку, виконання військової повинності, мобілізації, яка мала здійснюватися в контакті з військовою владою, видання спеціальних

¹ Народна самоохорона – тимчасова організація, яка утворювалася задля допомоги міліції на підтримання порядку в населених пунктах, а також допомагала у звільненні населених пунктів від більшовиків.

відозв, а також розповсюдження через інструкторів-інформаторів агітації серед населення губернії про мобілізацію та її значення для Української народної республіки, відновлення діяльності Губернської народної управи, утворення при них продовольчого відділу згідно з інструкціями Міністерства народного господарства, Губернської земельної управи, Міністерства земельних справ. Для ефективної діяльності продовольчого відділу дозволялося створення колегії при Губернській народній управі з представників губернського комісаріату, народної, земельної та продовольчої управ, скликати повітових інструкторів-інформаторів, повітових комісарів, координувати їхню роботу. До штату інструкторів-інформаторів при губернському комісарі входили губернський інструктор-інформатор, заступник, експедитор, урядовець. Комісару надавалося право видавати постанови щодо громадського порядку, зміст яких не мав суперечити законам і розпорядженням УНР. За порушення цих постанов накладався штраф 6000 гривень, або арешт на 3 місяці [12].

Губернський і повітовий комісари щотижня мали звітувати. Міністерством було розроблено зразок, за яким мав формуватися звіт. У ньому мали подаватися такі відомості: робота адміністрації в повіті, волості, селі; ставлення місцевого населення до влади; висвітлюватися робота міліції чи утворено самоохорону, якщо ні, то з якої причини, ставлення населення до самоохорони; звіт про пограбування, вбивства чи інші події в повітах, волостях, селах і як щодо цих подій проявляє себе начальник міліції; інформація щодо мобілізації в населених пунктах, кількості дезертирів, яка робота проводиться сільськими і волосними комісарами, як працює новостворений інститут волосних інструкторів-інформаторів, яку роботу проводить серед населення щодо інформування населення; санітарно-епідеміологічний стан губернії; звіт про втілення в життя земельної реформи; постачання армій продуктами харчування й забезпечення населення предметами першої необхідності; допомога сім'ям військовослужбовців; робота культурно-просвітницьких організацій [12].

У спогадах І. Мазепи знаходимо свідчення, що на місцях, по суті, було двовладдя. Не вистачало обізнаних, національно свідомих кадрів, влада постійно знаходилася в руках антиукраїнських сил, що не давало змоги успішно втілювати в життя політику центральних органів влади: «Бракує також працездатного державного

апарату, бо чи не маємо підготовлених людей, як у центрі, так і на місцях» [9, с. 103].

У січні 1919 р. було ухвалено закон «Про створення при адміністративно-політичному департаменті Міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітницького відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах», в якому повідомлялося, що закон мав на меті формувати в населення національно-політичну свідомість. На жаль, цей закон набрав чинності у липні 1919 р., коли був надрукований у «Віснику державних законів УНР». Директорія через свою непослідовність, політичні чвари втратила шість місяців у формуванні патріотизму в населення. Державна верхівка втратила контроль над розбудовою ефективної системи народовладдя. Сільське населення змушене було самостійно організовувати народну самоохорону для захисту своїх домівок від численних бандитських формувань, які з'являлися на територіях повітів [8, с. 118].

Народна самоохорона мала створюватися в селах і містечках. Основне завдання самоохорони – охороняти населені пункти від грабіжників, затримувати антидержавних агітаторів, затримувати підозрілих осіб² населення не підтримувало політику держави в розбудові органів місцевого самоврядування;

- не вистачало патріотично налаштованих фахівців і державних службовців для виконання наказів, інструкцій, циркулярів Міністерства внутрішніх справ, на посади призначалися неблагонадійні елементи, які за переконаннями були проти Директорії;

- мала кількість громадських об'єднань, на які б можна було б спертися в процесі розбудови структури державного апарату;

- частина населення не мала публічно-правової правоздатності і не входила до органів державного управління;

Однією з проблем, з якою зіткнулися органи місцевого самоврядування у 1919 р., був спалах інфекційних захворювань (плямистий тиф, іспанка, туберкульоз, віспа, холера, коклюш, скарлатина). Жахливий стан боротьби з інфекціями озвучувався в тодішніх газетах, а також у звітах санітарних лікарів повіту. Завдяки зусиллям місцевих управлінців і медиків вдалося зупинити поширення інфекційних хвороб, але не надовго. Бездіяльність вищих органів влади і нестача медичних засобів призвела до гуманітарної катастрофи, що своєю чергою позначилося на боєздатності армії [13, с. 254].

² В інструкції не зазначалося, що малося на увазі під терміном «підозрілі»

Директорія у своїх планах хотіла перекласти на місцеве самоврядування проведення земельної реформи. Було розроблено багато нормативно-правових документів. У губерніях мала створюватися Губернська земельна управа, що складалася б із п'яти відділів. Навесні 1919 р. проведення земельної реформи було майже не можливим: по-перше, була складна політична ситуація в губерніях, частину губерній було втрачено, в інших не налагоджена система державного апарату; по-друге, закон про землю перекинувався інструкціями й розпорядженнями Міністерства земельних справ і земельними управами; по-третє, не вистачало кваліфікованих спеціалістів для впровадження реформи.

Постійні скарги до Міністерства внутрішніх справ щодо розмежування повноважень між цивільною адміністрацією і військовою у прифронтових зонах призвели до того, що у вересні 1920 р. був прийнятий закон «Про цивільне управління при головній команді військ УНР». Рада Міністрів на потребу могла передавати місцевості тилового району під Цивільне управління при головній команді військ УНР. Начальник цивільного управління призначався заступником міністра внутрішніх справ, який був підзвітний також Головному отаману військ УНР. У законі зазначалося, що міністр внутрішніх справ мав право наглядати за діяльністю начальника управління і давати доручення та директиви до виконання. Склад цивільного управління складався з референтів міністерств народного господарства, фінансів, земельних справ, юстиції, шляхів, пошт і телеграфів. Начальнику були підзвітні всі прифронтові комісари, державні й громадські установи, (крім державного контролю шляхів), через які він здійснював свою владу. Повноваження начальника цивільного управління припинялися після відновлення діяльності державних і громадських органів влади. Йому надавалося право видавати постанови, що стосувалися цивільного життя. Про всі розпорядження, які стосуються цивільного управління, він мав повідомляти Міністерство внутрішніх справ і голову Ради Міністрів [2, с. 504–505]. Цей законопроект був прогресивним, у ньому прописувалися майже всі моменти управління в прифронтовій зоні. Його можна порівняти із законопроектом 2015 р. «Про військово-цивільну адміністрацію». Він не вступив у дію через постійну війну з більшовиками і відступ армії УНР до Польщі. Наступ-

ною зміною, яка стосувалася органів місцевого самоврядування, стало скасування інституту комісарів, а на заміну їм прийшов начальник губернії і повіту [19, арк. 69]. Було змінено назву сільських комісарів – вони стали старостами громади. Цивільним управлінням було розроблену нову «Інструкцію щодо сільського управління» від 26.10.1920 р. Сільське управління утримувалося за кошти громади, до його складу входили староста, заступник, скарбник-зборщик, писар, десятник [2, с. 504]. Також розроблено і прийнято «Коротку інструкцію для сільських десятських», до обов'язків якого входили підтримання правопорядку, санітарного стану в населених пунктах, захист громадян, виконання розпоряджень сільського старости та представників влади. Це була найнижча ланка поліції [19, арк. 3–5].

Висновки і пропозиції. Отже, характеризуючи розбудову, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування періоду Директорії, можна дійти висновків, що розбудова органів відбувалася у два етапи: 1) побудова за «трудовим принципом», тобто, поєднавши державну владу з органами місцевої влади через конгреси і ради трудового населення, частина політичної верхівки відкинула «трудовий принцип», звинувативши Директорію в більшовизації; 2) було залишено адміністративно-територіальну структуру Української держави доби П. Скоропадського. При Директорії було сформовано Відділ внутрішніх справ, який займався розбудовою адміністративного апарату. Органи місцевої влади склалися з губернського, повітового, волосного, сільського комісарів. Губернські і повітові комісари мали контролювати роботу земських і міських дум, які формувалися на основі загального, прямого, рівного і пропорційного виборчого права. До обов'язків комісарів входили нагляд за виконанням нормативно-правових документів вищих органів влади, ознайомлення з ними населення, стеження за правопорядком, розбудовування органів місцевого самоврядування на відповідних рівнях та інше.

На жаль, Директорії так і не вдалося розбудувати ефективну систему органів місцевого самоврядування з таких причин: не враховано політичну думку населення (громадяни не підтримували політику Директорії); відбувся розкол політичної верхівки; не вистачало фахових державних службовців (саботували розбудову органів місцевої влади, призначалися на поса-

ди неблагонадійні елементи), частина високоосвіченого населення не мала права бути обраними в органи місцевого самоврядування (поміщики, капіталісти); законодавча політика Директорії в розбудові органів місцевої влади була непослідовна, що призводило до суперечностей між військовою й цивільними адміністраціями.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі є систематизація знань у сфері суспільно-правових відносин, структури, розбудови та повноважень органів місцевого самоврядування періоду Директорії Української Народної Республіки у 1918–1920 р., а також ефективне застосування висновків, набутих у процесі дослідження, в процесі написання лекцій, спеціальних курсів із проблем розбудови органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Архів Української народної республіки Міністерство внутрішніх справ справоздання губернських старост і комісарів (1918–1920). Упорядник В. Кавунник. Київ : Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського. 2017. 336 с.
2. Вербенський М.Г., Ярмиш О. Н., Проценко Т. О. та ін. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917–2017 рр.) в 6 т. Т. 1. Київ, 2012. 686 с.
3. Верстюк В. (відп. ред.) Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали. У 2 т. Т. 1. Київ : Видавництво імені Олени Теліги, 2006. С. 676–687.
4. Гай-Нижник П. Налагодження державної служби в добу Української революції. *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: Матеріали науково-практичної конференції Київ 18 листопада 2008 р.* Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2009. С. 37–91.
5. Закон про створення при адміністративно-політичному департаментові міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітнього відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах. *Вісник Державних Законів Української Народної Республіки*. 21 липня 1919. С. 3.
6. Законопроект про місцеве самоврядування *Шлях*. 1919. 52. 23 жовтня. С. 1.
7. Земські і міські самоврядування. *Шлях*. 1919. 50. 21 жовтня. С. 1.
8. Кушко І.С. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. 9 жовтня. С. 114–119.
9. Мазепа. І. Україна в огні й бурі революції. Київ : «Темпора». 2003. 608 с.
10. Наказ Директорії УНР про утворення Відділу внутрішніх справ. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 17 грудня. С. 3.
11. Обіжник МВС губернським і повітовим комісарам щодо взаємовідносин з представниками волосної міліції та народною самообороною. *Вісник Української Народної Республіки*. 1919. 23. 23 липня 1919. С. 2.
12. Про тимчасову організацію влади на місцях: до п. п. губернських і повітових комісарів. *Міністерство внутрішніх справ*. Кам'янець-Подільський. Відділ міністерства внутрішніх справ, 1919. 14 с.
13. Рекрут В. Нариси життя Гайсинщини. Українська революція (1917–1921 рр.); Події. Особи. Роздуми. Книга II : Боротьба за державність України в роки гетьманату та становлення директорії УНР. Вінниця : ТОВ «Меркьюрі-Поділля», 2020. 844 с.
14. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції: 1917–1920 рр. Т. IV. 1922. 194 с.
15. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України.) Ф. 1092. – Он. 2. – Спр. 11. – Арк. 113–114.
16. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Он. 2. – Спр. 571. – Арк. 69.
17. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Он. 2. – Спр. 63. – Арк. 68–69.
18. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Он. 2. – Спр. 70. – Арк. 14–21.
19. ЦДАВО України. Ф. 1092. – Он. 4. – Спр. 9. – Арк. 3–5.
20. ЦДАВО України. Ф. 1429. – Он. 1. – Спр. 4. – Арк. 18–19.
21. ЦДАВО України. Ф. 269. – Он. 1. – Спр. 474. – Арк. 2.

Kushko I. S. Organizational and legal status of local governments in the system of public administration of the Ukrainian People's Republic of the Directory era

State-building processes during the Ukrainian Revolution of 1917–1921 took place in difficult socio-political conditions. Today's events in Ukraine can be easily compared with the period of the Directory: external enemies, aggression by the Russian Federation, reforms in the field of state building, the search for its own model of building the structure of local government. In order not to lose the state, as it was in the early twentieth century. we need to explore the tragic lessons of the past. The study of local self-government of the Directory period has legal significance, as it takes

into account traditions, historical experience, Ukrainian mentality, which provides an opportunity to develop and implement its own structure of local self-government bodies. The research methodology is based on a combination of structural-functional analysis, comparative law, systematics, structural-functional, document analysis and comparative methods. The author followed the principles of historicism, systematization, scientification and verification. The scientific novelty of the work was that using the comparative legal method, as well as the method of document analysis, the author analyzes the structure, powers of local governments during the Directory. The reasons for the failure to implement the structure of state bodies proposed by the political elite have been studied. The Directory failed to build an effective system of local self-government for the following reasons: the political opinion of the population was not taken into account (citizens did not support the policy of the Directory); split of the political elite; there was a lack of professional civil servants (sabotaged the development of local authorities, appointed to positions not trustworthy elements), part of the highly educated population had no right to be elected to local government (landlords, capitalists); the legislative policy of the Directory in the development of local authorities was inconsistent, which led to contradictions between the military and civilian administrations.

Key words: *state bodies, commissioner, province, county, volost, city and zemstvo dumas.*

УДК 342.26:353

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.3>

О. Я. Лазор

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Д. Лазор

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПІДХОДИ

У статті досліджено особливості трансформації адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою як складника сучасного процесу адміністративно-територіальної реформи через аналіз теоретико-методологічних підходів та відповідних нормативно-правових актів. Обґрунтовано, що завершення адміністративно-територіальної реформи є назрілою проблемою чергового етапу розвитку держави, що потребує нагального вирішення на основі внесення не лише до чинних законів, але й до конституційних положень виважених змін, які мають теоретико-методологічне підґрунтя.

Виокремлено причини реформування адміністративно-територіального устрою України і децентралізаційних процесів. Означено основні законодавчі акти в цій сфері у хронологічному вимірі. У науковій літературі та нормативно-правових актах з'ясовано: сутність окремих понять населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та адміністративно-територіальних одиниць окружного типу, критерії виокремлення адміністративно-територіальних рівнів, індикатори адміністративно-територіального устрою, дискусійні та колізійні питання. Встановлено розмитість та відсутність чітких індикаторів виокремлення адміністративно-територіальних одиниць, їх належності до відповідних категорій та рівнів.

Охарактеризовано та проаналізовано основні теоретико-методологічні та правові підходи до реформування адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою шляхом аналізу переваг та недоліків різних моделей.

За допомогою індикаторів (кратності адміністративно-територіальних одиниць, співмірності параметрів та морфометричності) проаналізовано адміністративно-територіальний устрій Вінницької області, яка до виборів 2020 р. мала найбільшу кількість адміністративних сільських районів. Доведено, що сформований адміністративно-територіальний устрій Вінницької області після вже проведених змін не сприятиме розвитку ефективного місцевого самоврядування, високій якості надання управлінських послуг населенню, збалансованому розвитку територіальних громад навіть у межах одного району.

У руслі останніх політичних подій наведено пропонувані органами публічної влади підходи щодо завершення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні, які потребують відповідної правової оцінки. З урахуванням європейських норм і стандартів вироблено пропозиції у сфері адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади як важливого напрямку реформування державного управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальний поділ, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, індикатори, теоретико-методологічні підходи, моделі, закони, концепції.

Постановка проблеми. Система адміністративно-територіального поділу України впродовж тривалого історичного періоду пройшла еволюційний шлях. У розвитку адміністративно-територіальних відносин в історичному аспекті, як слушно зауважував М.С. Дністрянський [4, с. 148], можна чітко виокремити періоди, коли система територіального управління формувалася «стихийно», знизу, та періоди свідомого, згори, формування мережі адміністративних округів на основі певних державних чи національних інтересів.

Вважається, що проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну насамперед для неї систему управління. Тому кожен новий історичний етап розвитку держави часто супроводжується переглядом або й повною реформацією сучасного адміністративного поділу.

Сучасна адміністративно-територіальна реформа та децентралізація публічної влади в Україні – незавершені процеси, які потребують змін чинного законодавства на основі теоретико-методологічного підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-територіального поділу та устрою неодноразово порушували П.П. Білик, А.Б. Гетьман, М.Ф. Дмитрієнко, М.Д. Дністрянський, С.В. Кульчицький, Н.К. Попадюк, П.М. Ткачук, А.Ф. Ткачук, С.О. Телешун та інші науковці, у працях яких розглянуто устрій держави в політико-географічному вимірі, проаналізований статус окремих адміністративно-територіальних одиниць, досліджено їх розвиток на певному етапі формування держави. Вартим уваги є потужне видання Я. Верменич (2009 р.), яка досліджувала в історичному розрізі адміністративно-територіальний устрій, зокрема питання еволюції, сучасного стану та проблем реформування. Аналіз праць українських дослідників в означеній сфері дає змогу стверджувати про необхідність дослідження теоретико-методологічних, практичних та правових аспектів проведення адміністративно-територіальної реформи.

Упродовж останніх років означену проблематику у своїх публікаціях актуалізували Є.Г. Кеба, В.П. Лещинський, В.М. Литвин, В.І. Лобунець, І.Й. Магновський, О.В. Стогова, О.В. Тур та ін. Проте теоретико-методологічне підґрунтя проведення адміністративно-територіальної

реформи, сучасні процеси становлення місцевого самоврядування на новій територіальній основі досліджені фрагментарно.

Метою дослідження є виокремлення, характеристика та застосування теоретико-методологічних підходів як необхідного базису адміністративно-територіального устрою, зокрема на прикладі Вінницької області, в частині проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні. Завданням дослідження є аналіз та узагальнення таких підходів як основи для завершення трансформаційних процесів.

Виклад основного тексту. Адміністративно-територіальна реформа передбачає посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність. Метою її проведення є ефективне місцеве самоврядування та оптимальна територіальна організація влади в Україні для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів територіальних громад та держави.

Причинами реформування адміністративно-територіального устрою України і децентралізаційних процесів стали фінансова, інфраструктурна, кадрова неспроможність територіальних громад, залежність територій від центру, низький рівень їх інвестиційної привабливості, складна демографічна ситуація, низька якість надання публічних послуг, високий рівень корупції, неефективність управлінських рішень, невисокий рівень довіри до влади та ін.

У правовому вимірі процес децентралізації, саме її активної фази, розпочався у 2014 р. із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [8], а також низки законів України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), Виборчого кодексу (2019 р.), «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» (2020 р.), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (2021 р.) та внесення змін до вже чинних законів, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового

Кодексів. Результатом цих змін стали насамперед фінансова децентралізація, зміцнення позицій місцевого самоврядування, зокрема на базовому рівні.

24.01.2020 р. на сайті Верховної Ради України був оприлюднений текст чергового проекту Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» [13] – урядовий законопроект, розробником якого є Міністерство розвитку громад та територій України, що належить до пакету нормативно-правових актів децентралізації. У цьому документі визначено основні засади адміністративно-територіального поділу й устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Проте 04.03.2020 р. указаний законопроект, як і попередні проекти, відкликано.

Наступною відсутністю закону про адміністративно-територіальний устрій України, 17 липня 2020 р. Верховною Радою України прийнято постанову «Про утворення та ліквідацію районів» [15], у зв'язку з чим на 354 одиниці (в 3,6 раза) зменшилась їх кількість: із 490 на той час до 136 районів, з яких 17 – на непідконтрольній території. І вже 25 жовтня 2020 р. на новій територіальній основі громад і районів пройшли місцеві вибори в Україні. На базовому рівні станом на 01.11.2021 р. сформовано 1469 об'єднаних територіальних громад. Утім, яким було наукове підґрунтя, яка концепція слугувала основою такої побудови поділу та устрою держави, яких методологічних критеріїв дотримувались розробники у процесі реформування – автори зміни такого устрою України, залишається незрозумілим.

Питання оптимізації адміністративно-територіального поділу, відповідно до чого створюється система органів публічної влади на місцях – адміністративно-територіальний устрій, організація котрого є стратегічною проблемою кожної незалежної держави, ефективне вирішення якої визначає рівень консолідації суспільства, – надалі залишається актуальним для України.

Необхідно зазначити, що поняття «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний поділ» здебільшого сприймають як синоніми. Зокрема, в Конституції України (1996 р.) [7] відбулась підміна цих понять із зазначенням, що «систему адміні-

стративно-територіального устрою складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» (розділ IX, ст. 133). Адміністративно-територіальний поділ – це система адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких – це просторова основа діяльності місцевих органів влади, інструмент збалансування інтересів центру та територій.

Донині вирішення питань адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою регулюються Конституцією України (1996 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (1981 р.) [14]. Конституцією України передбачено наявність двох типів адміністративно-територіальних одиниць:

- населені пункти як адміністративні одиниці (село, селище, місто);
- адміністративні одиниці окружного типу (район, область).

Це спричинило не тільки об'єктивну суперечність, але й певні правові колізії. Насамперед дискусійними у науці та практиці державного будівництва і місцевого самоврядування є питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю та критерії щодо зміни адміністративно-правового статусу населеного пункту.

Аналіз дефініцій адміністративно-територіальних одиниць засвідчує розмитість та відсутність чітких критеріїв їх належності до відповідних категорій [11, с. 45]. Вимоги, визначені в Положенні [14], не регулюють питання формування чи ліквідації як базових адміністративно-територіальних одиниць, так і окружного типу (району та області), району в місті.

Період незалежності України охарактеризувався двома протилежно спрямованими процесами у досліджуваній сфері. З одного боку, правова неврегульованість питань адміністративно-територіального устрою сприяла стихійному виходу малих сіл зі складу сільрад, розукрупненню деяких районів, проявам негативних аспектів регіоналізму, зокрема мали місце тенденції до необґрунтованого підвищення статусу міст, створення вільних економічних зон тощо. Тільки впродовж 1990–2000 рр. в Україні утворились АР Крим, 11 нових адміністративних районів, 25 населених пунктів переведено в категорію міст обласного значення,

сформовано понад 1200 сілрад. З іншого боку, таке подрібнення адміністративно-територіальних одиниць, зростання кількості міст (за офіційною статистикою) відбувалося на тлі різкого погіршення демографічної ситуації, що характеризувалось зниженням кількості населення, зростанням смертності, зменшенням природного приросту, зростанням інтенсивності міграційних процесів.

Зрештою, у п. 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) зазначено, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України «територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону». Однак у чинних нормативно-правових документах не вказано сутність достатності цієї бази, що демонструє фіктивність цього застереження, оскільки така вимога не була перепорою для поділу громад. Результатом цих процесів і стали висока подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, низький рівень самодостатності і самофінансування територіальних громад.

Отже, прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» є необхідним, і для цього є чимало підстав, зокрема:

- неврегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- відсутність чітких меж адміністративно-територіальної одиниці та підстав для їх змін (розташування на території міст інших міст, селищ, сіл як окремих адміністративно-територіальних одиниць);
- наявність на практиці та відсутність у законодавстві таких адміністративно-територіальних одиниць, як «селище міського типу», яких лише на Вінниччині 29 одиниць;
- відсутність чітких критеріїв приналежності населених пунктів до відповідної категорії адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Нині розроблені та пропонуються структури адміністративно-територіального поділу України не тільки державними діячами, але й практиками та науковцями. Втім не завжди зрозумілими є висхідні позиції деяких дослідників, оскільки вони впливають і на результати нових

розробок. Зокрема, структура адміністративно-територіального устрою України за В.Г. Яцубою [1, с. 54] представлена ієрархічною чотириступеневою системою територіальних одиниць:

- центр;
- Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь;
- адміністративні райони та міста обласного (республіканського) підпорядкування;
- сільська рада.

За М.С. Дністрянським [4, с. 151], В.М. Плішкіним [6, с. 309], ця модель представлена трьома рівнями:

- вищий – АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь;
- середній – адміністративні райони та міста обласного підпорядкування;
- нижчий – міста районного підпорядкування, райони в містах, селища, села.

Відмінною є структура адміністративно-територіального поділу, викладена М.І. Корнієнком [9, с. 58], яка також охоплює три рівні:

- вищий – АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь;
- середній – райони та міста з районним поділом;
- первинний – міста без районного поділу, райони в містах, селища, села.

Відмінність між моделями М.С. Дністрянського та М.І. Корнієнка полягає в тому, до якого рівня належать міста обласного значення, які не мають районів у містах (Трускавець, Моршин, Саки тощо). Окрім того, в цих класифікаціях представлено лише три рівні, а не чотири, як у попередній, де не враховані також міста районного значення, райони у містах, селища.

До того ж зауважимо, що із прийняттям Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), а також відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування визначено основний принцип місцевого самоврядування – принцип автономії (організаційної, правової та фінансової). Отже, міста республіканського, обласного та районного підпорядкування, виходячи з позицій права, необхідно трактувати як міста республіканського, обласного та районного значення. Втім дотепер відповідних змін у положення чинної Конституції України не внесено.

У згадуваній Концепції реформування місцевого самоврядування (2014 р.) [8] вказано на три рівні адміністративно-територіального устрою:

- базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – АР Крим, області, міста Київ та Севастополь).

Дискусійними є не лише питання поділу та устрою, але й введення поняття «громади» як адміністративно-територіальної одиниці, необхідність узгодження його з конституційними нормами.

Український дослідник М.С. Дністрянський [4] запропонував охарактеризувати систему адміністративно-територіального устрою за допомогою таких показників:

- кратності адміністративно-територіальних одиниць (кількість одиниць нижчого рівня, що припадають на одиницю відповідного вищого рівня);
- співмірності параметрів (площі та кількості населення) одного таксономічного рівня, що визначаються за допомогою методу індексів;
- морфометричності (особливості розміщення адміністративних центрів).

Із застосуванням указаних індикаторів проаналізовано проєкти адміністративно-територіального поділу у Львівській та Вінницькій областях [16], де обґрунтовано переваги та недоліки пропонуваніх моделей. Кількість сформованих районних рад за результатами адміністративно-територіальної реформи та місцевих виборів (25.10.2020 р.) кардинально зменшилась порівняно з 2015 р., зокрема у Вінницькій області з 27 до 6 (на 21 одиницю, або у 6,7 раза). До

речі, така ж кількість адміністративних сільських районів до проведення виборів на новій територіальній основі була ще в Харківській області, де нині сформовано 7 районів.

Вважаємо, що вирішення питань адміністративного поділу та устрою вимагає визначення та врахування основних критеріїв, а саме: оптимальність площі адміністративно-територіальної одиниці, кількісний склад населення та якість надання послуг органами влади. Узагальнення статистичних відомостей за першими двома показниками (площею та кількістю населення) вказує на велику контрастність адміністративних районів уже навіть після проведення адміністративно-територіальної реформи 2020 р. (табл. 1), що не може бути позитивним як у соціально-економічному, так і в політико-географічному аспектах.

За площею Вінницький район є найбільшим і, відповідно, вдвічі більшим від чотирьох із шести районів області. За кількістю населення Вінницький район також переважає у 2,7–4,5 раза сусідні райони.

Соціально-територіальний потенціал адміністративних районів Вінницької області, який мав би, на думку науковців [10, с. 125], слугувати основою формування організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування, також неоднозначний. Найвищий цей індикатор властивий Вінницькому району (4,57), що у 9 разів перевищує аналогічний показник Могилів-Подільського. Загальний соціально-територіальний потенціал Вінниччини порівняно з 2009 р. знизився (із 44,69 до 41,27) на 7,7 %.

Таблиця 1

Характеристика адміністративних районів Вінницької області

Найменування району	К-сть населення, тис. ос.	Площа, тис. км ²	Соціально-територіальний потенціал	Відстань від район. до обл. центру, км	Кількість територ. громад	К-сть рад територіал. громад			К-сть населених пунктів			
						міських	селищних	сільських	міст	с.м.т.	сільських	загалом
Вінницький	663,05	6,89	4,57	–	16	6	7	3	6	8	396	410
Гайсинський	241,48	5,67	1,37	94	14	3	4	7	3	5	256	264
Жмеринський	164,05	3,16	0,52	45	8	3	1	4	3	2	211	216
Могилів-Подільський	145,05	3,23	0,47	120	7	2	3	2	2	3	190	195
Тульчинський	155,42	3,86	0,59	85	9	1	6	2	1	8	180	189
Хмільницький	187,58	3,70	0,69	63	9	3	1	5	3	3	223	229
Загалом	1 556,63	26,51	–	–	63	18	22	23	18	29	1 456	1503
Середньозваж.	259,4	4,41	1,37	81,4	10–11	3	3,7	3	3	4,8	243	250

Джерело: опрацьовано авторами на основі джерел [2; 3]

Вінницький і Гайсинський райони охоплюють практично в 1,5–2 рази більшу кількість територіальних громад порівняно з іншими районами, порушуючи принцип кратності адміністративно-територіальних одиниць (1:10) для районів Вінницької області. Кількість сільських населених пунктів Вінницького району є також удвічі більшою порівняно з Тульчинським та Могилів-Подільським районами, а також значно вищою від середніх показників.

Значна віддаленість м. Могилів-Подільський від обласного центру теж вказує на порушення теорії центральних місць, відповідно до якої оптимальний радіус обслуговування території обласними центрами не має перевищувати 90–100 км. Порушення принципу морфометричності властиве усім визначеним нині районним центрам Вінницької області. Такий закладений адміністративно-територіальний поділ та устрій не сприятиме запровадженню повсюдного ефективного місцевого самоврядування та високій якості надання управлінських послуг населенню громад, збалансованому розвитку територіальних громад навіть у межах одного району.

Висновки та пропозиції. Вважаємо, що проведення адміністративно-територіальної реформи потребувало попереднього внесення відповідних змін до положень Конституції України, розроблених на основі теоретико-методологічних підходів. Зміни до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій [12] хоча і не зняли актуальні питання адміністративно-територіального устрою держави, але певною мірою сприяли покращенню структурно-функціональної діяльності вказаних інституцій.

Чинне законодавство дотепер не дає однозначного визначення адміністративно-територіальної одиниці, поділу та устрою, ігнорує неузгодженість окремих норм Конституції та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, через що донині чинний пролонгований Указ Президії Верховної Ради Української РСР [14], який регулює означені питання.

Важливою залишається і проблема децентралізації, що також потребує внесення змін до положень Конституції, а з нею – питання статусу юридичної особи територіальних громад, потреби в присутності органів публічної

влади на рівні районів, які вже не мають функціонального навантаження з позиції нового адміністративно-територіального устрою, низки процесуальних адміністративних та інших питань, вирішення яких сприятиме завершенню адміністративно-територіальної реформи та становленню місцевого самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів.

На час підготовки рукопису публікації на сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування 30.11.2021 р. оприлюднено проєкт пакету змін до Конституції України в частині децентралізації [5], напрацьований спільними зусиллями органів публічної влади та асоціацій місцевого самоврядування. Це ті положення, які дуже потрібні для реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, субсидіарності та мають остаточно закріпити зміни, які вже відбулися в країні у процесі децентралізації. Передбачено повністю змінити норми статей Конституції України, а саме:

- запроваджуються громади як нові адміністративно-територіальні одиниці, як територіальна основа місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта – як модель громади, що є класичною для європейського конституційного права, проте без надання статусу юридичної особи;

- голова громади отримує статус органу місцевого самоврядування;

- закріплюється новий адміністративно-територіальний устрій: замість місцевих державних адміністрацій створюються префектури, за якими залишаються лише функції адміністративного нагляду, а обласні та районні ради формують власні виконавчі органи;

- повноваження префекта збалансовуються, він не володітиме правом зупиняти акти місцевого самоврядування, матиме статус державного службовця і призначатиметься на 3 роки на конкурсних засадах;

- строк каденції місцевого самоврядування становитиме 5 років;

- держава залишає за собою тільки функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів;

- райони пропонується перейменувати на повіти, селища – на містечка;

- виконавчу владу в областях і повітах, у містах Київ та Севастополь здійснюватимуть територіальні органи ЦОБВ та префекти.

Цей процес уже найближчим часом буде обговорено у Верховній Раді України та за умови позитивного голосування буде передано на оцінку до Конституційного Суду України.

Очевидно, що після проведення вище наведених змін до Конституції України буде врешті-решт запропоновано і прийнято Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» з урахуванням теоретико-методологічних підходів, що сприятиме вирішенню низки актуальних проблем.

Список використаної літератури:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / Під заг. ред. В.Г. Яцуби. Київ, 2003. 322 с.
2. Атлас адміністративно-територіального устрою Вінницької області. Київ, 2021. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/#atlas>
3. Вінницька область станом на 01.11.2021 р. : офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistvin.html>
4. Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. Львів, 2000. 310 с.
5. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>
6. Коментар до Конституції України. Вид. 2-е, випр. та доп. Київ, 1998. 412 с.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. за № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальний устрій України. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. Т. 1. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. С. 58, 59.
10. Лазор О.Д., Лазор А.О. До питання вдосконалення організаційної структури місцевих рад. *Право та державне управління*. 2010. № 1. С. 123–129.
11. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Вишотравка Й.М. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи. *Ефективність державного управління*. 2005. № 9. С. 42–59.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про засади адміністративно-територіального устрою : проект Закону від 24.01.2020 р. № 2804. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020р. за №3650/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Яременко О.І., Лазор О.Д., Лазор О.Я. До питання проведення місцевих виборів-2020 на новій територіальній основі. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : матеріали XI наукової Інтернет-конф., м. Одеса, 29 трав. 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 272–276.

Lazor O. Ya., Lazor O. D. Administrative and territorial reform and devolution of power to the regions in Ukraine: theoretical and methodological and legal approaches

The article examines the features of the transformation of administrative division and administrative-territorial structure as part of the modern process of administrative and territorial reform through the analysis of theoretical and methodological approaches and relevant regulations. The article substantiates that the completion of administrative and territorial reform is a pressing problem of the next stage of state development, which needs urgent solution based not only on existing laws but also on constitutional provisions, balanced changes that have theoretical and methodological basis.

The reasons for reforming the administrative-territorial structure of Ukraine and devolution processes are highlighted. The main legislative acts in this area in chronological dimension are identified. The scientific literature and regulations clarify: the essence of certain concepts of settlements as administrative and territorial units of the basic level and administrative and territorial units of the district type, criteria for distinguishing administrative and territorial levels, indicators of administrative-territorial structure, debates and conflicts. The vagueness and lack of clear indicators of separation of administrative and territorial units, their belonging to the relevant categories and levels have been established.

The main theoretical, methodological and legal approaches to reforming the administrative division and administrative-territorial structure by analyzing the advantages and disadvantages of different models are described and analyzed.

The administrative-territorial structure of Vinnytsia region, which had the largest number of administrative rural districts before the 2020 elections was analyzed with the help of the following indicators: multiplicity of administrative and territorial units, proportionality of parameters and morphometry. It is proved that the current administrative-territorial structure of Vinnytsia region after the changes will not contribute to the development of effective local self-government, high quality of management services to the population, balanced development of territorial communities even within one district.

In the tideway of recent political developments, the approaches proposed by public authorities to complete administrative and territorial reform and devolution of power to the regions in Ukraine, which require appropriate legal assessment, are presented. Taking into account European norms and standards, proposals have been made in the field of administrative and territorial reform and devolution of power to the regions as a significant trend of public administration reform.

Key words: *administrative division, administrative-territorial structure, administrative and territorial reform, devolution of power to the regions, indicators, theoretical and methodological approaches, models, laws, concepts.*

УДК 351: 35.076.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.4>

Ю. Ю. Рубан

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу історії виникнення громадських організацій та їх взаємодії з органами державної влади. Тематика громадянського суспільства є актуальною в нинішній ситуації. Автор описує історію виникнення та розвитку громадянського суспільства та громадських організацій як інститутів громадянського суспільства. Проаналізовано історію розвитку громадських рухів, організацій в Україні та їх співпрацю з органами виконавчої влади. Обґрунтована думка про необхідність розвитку громадського сектора та необхідність залучення їх до державотворення. Згадується зародження громадянського руху в радянській Україні та причини активізації громадянського суспільства на зорі незалежної держави. Ситуація, яка панувала на теренах України, раніше не давала змогу громадянському суспільству розвиватися і відчувати себе вільним та спроможним на все. Радянська система не допускала існування сильного громадянського суспільства і всіма можливими способами придушувала протестні настрої в суспільстві. Дослідження процесу становлення громадського сектора в Україні дало змогу дійти висновку, що після подій Революції Гідності активність громадських формувань поступово та істотно зростає. Проаналізовано тенденцію зростання кількості громадських організацій на теренах України та покращення якості їх функціонування. Процес імплементації європейських цінностей не можливий без комунікації між громадськими організаціями та владою. Упродовж останніх років ми можемо побачити активізацію вітчизняних законодавців щодо питань законодавчого забезпечення взаємодії громадянського суспільства з різними гілками влади на різних рівнях. У висновках наголошується, що Україна має високий потенціал у розвитку третього сектора та всі шанси досягнути європейського рівня демократизації владних процесів.

Ключові слова: публічне управління, громадські організації, взаємодія, громадянське суспільство, делегування повноважень.

Постановка проблеми. Стаття присвячена історії виникнення громадських організацій та аналізу функціонування громадських організацій в умовах демократизації суспільства. Незважаючи на значну кількість наукових розвідок у цій площині, чимало питань залишаються малодослідженими в науці публічного управління та потребують спеціального поглибленого теоретичного вивчення. Автором описано історичні аспекти виникнення громадських організацій та нинішні реалії їх існування та певні аспекти співпраці з державними органами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями розвитку громадянського суспільства в Україні та взаємодії органів влади з громадськими організаціями займалися безліч дослідників: О. Турій, Л. Усаченко, В. Буль-

ба, В. Купрій, О. Бабінова, Е. Афонін, В. Надрага, Р. Войтович, Л. Гонюкова та інші.

Метою статті є аналіз історичного розвитку громадянського суспільства та обґрунтування необхідності вдосконалення інструментів співпраці громадських організацій з органами публічної влади на шляху до розбудови демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Об'єднання людей, які пов'язані на політичній, релігійній чи професійній основі, стали утворюватися вже дуже давно. Ще в ті часи існування таких організацій торкалось інтересів держави, соціальних груп та конкретних людей, і вони отримували нормативно-правову регламентацію. Закріплене в конституціях зарубіжних країн право на свободу об'єднання є законодавчим базисом

для утворення та функціонування громадських організацій, які є одним із наймасовіших інститутів громадянського суспільства. Це своєю чергою форма реалізації фундаментального права на свободу об'єднуватися з іншими громадянами. З метою кращого розуміння поняття громадянського суспільства та природи об'єднання людей у групи для спільної діяльності нам варто розглянути думки дослідників, які першими почали перейматися цією тематикою.

Зародились ідеї громадянського суспільства в Давній Греції та Римі. Безліч вчених та мислителів зосереджували свою увагу на дослідженні громадянського суспільства та його взаємодії з державою, наприклад, Платон, Аристотель, Макіавеллі, Г. Гегель, Т. Гоббс, Дж. Локк. Становлення та функціонування різного роду об'єднань корелюється з правлячою системою, політичним режимом та різними культурними аспектами. Громадянське суспільство не може цілісно існувати без демократичних засад. Демократія – це влада народу, здорова форма існування сучасних розвинених держав [1].

Неодноразово імперії, в яких влада зосереджувалася в одних руках, розпадалися за лічені роки. Народ не може пробачити егоїстичної поведінки керівництва держави, і рано чи пізно така система потрапляє у скрутний стан, вихід з якого тільки один – демократичні цінності. Створення умов для задоволення потреб більшості громадян держави є основною метою існування сучасних форм правління [2].

Громадянське суспільство – це система організацій, що залучають громадян до взаємодії. Становлення і розвиток громадянського суспільства є найважливішою основою демократичного будівництва в Україні. Громадські спільноти України, інші інститути громадянського суспільства можуть і мають брати участь в управлінні національним, регіональними та місцевими утвореннями в спільній роботі комітетів громадського самоврядування, товариств власників житла, забезпеченні громадської безпеки, пропаганді здорового способу життя, патріотичному вихованні, благоустрої території та вирішенні багатьох інших питань.

Залучення до процесу управління організацій громадянського суспільства структурує і організовує взаємодію місцевої громади, дозволяє людям глибше пізнавати проблеми життєдіяльності, чути і розуміти один одного, погоджувати різні погляди. У процесі спільного обговорення загальних питань і роботи над

ними люди починають краще розуміти один одного, досягати консолідації активної частини населення на основі усвідомлення спільних інтересів, підвищення рівня розуміння загальних завдань і проблем. Громадянське суспільство виникає тоді, коли інститут держави не в змозі належним чином оптимально виконувати регламентаційну функцію громадських зв'язків і відносин. Воно виникає там, де визріли передумови світоглядного плюралізму та цивільного компромісу, складається сукупність суспільних інститутів, що мають власний статус і здатні до діалогу з державою у своїй діяльності. Вони здатні протистояти політичній експансії держави, бути їй противагою, стримувати прагнення до монополії і переходу з системи забезпечення державою розвитку суспільства в систему самозабезпечення.

Ситуація, яка панувала на теренах України раніше, не давала змогу громадянському суспільству розвиватися і відчувати себе вільним та спроможним на все. Радянська система не допускала існування сильного громадянського суспільства і всіма можливими способами придушувала протестні настрої в суспільстві. Про демократичні цінності не могло бути й мови.

З часом громадські організації зможуть за допомогою механізму делегування повноважень взяти на себе частину функцій державних та місцевих адміністрацій. З позиції управління, це допоможе владі економити власні сили та спрямувати їх у серйозне стратегічне русло. Громадські організації можуть виконувати не лише прості функції та проекти, а можуть братися за глобальні речі, маючи відповідну компетенцію.

Звісно, ситуація в нашій державі з позиції економіки нашою хує на думку, що розвиток громадянського суспільства з огляду на фінансові проблеми в державі не на часі. Втім громадянське суспільство можна розвивати, навіть не маючи ресурсів. Це потрібно робити за допомогою залучення організацій громадянського суспільства до проєктів та діяльності. Проведення діалогу між владою та громадянським суспільством має проходити на партнерських умовах та бути конструктивним. Не варто замилювати очі лозунгами та намагатися створити картинку позитивного розвитку держави. Необхідно спільно виконувати ті дії, які необхідні народу України для покращення держави України. Громадяни України є відповідальними

за власне майбутнє і можуть впливати на всі управлінські рішення, які приймають у державі. Розвиток громадянського суспільства залежить від нас так само, як залежала незалежність нашої держави. З огляду на ситуацію на теренах України в радянські часи, те, що зробили громадські організації, здається чимось неможливим. Втім нічого неможливого не існує, і тому ніколи не потрібно опускати руки в процесі боротьби за розвинене та демократичне громадянське суспільство в нашій державі. Є багато причин, з яких суспільство в нашій державі не могло би розвиватися. Втім фатальних помилок наша влада намагається не допускати. Наприклад, будь-які диктаторські закони чи узурпування влади в нинішній Україні навряд чи можливі. Навіть політичні діячі з різних політичних партій не допустять такої ситуації, не говорячи вже про активістів і представників громадських організацій та рухів.

Рівень розвитку громадянського суспільства продемонстрував внутрішнім політичним силам та міжнародним організаціям свою згуртованість під час подій 2014 року. Чисельні волонтерські організації почали свою діяльність саме після цього і демонструють ефективність і швидкість реагування на суспільні проблеми, що виникають. Безумовно, це є важливим етапом розвитку нашого суспільства, і важкі часи загартували громадськість. Головне, що це дало великий поштовх Україні і на майбутнє, наша держава отримала багато практик, коли суспільство не давало владі змінювати вектор розвитку. У принципі, такі приклади відомі всім громадянам, навіть тим, хто не цікавиться розвитком країни на постійній основі.

Кількість громадських організацій і нині зростає з кожним роком. Пересічних громадян дедалі більше цікавить тематика позитивних змін у державі, і поступово вони долучаються до активної діяльності, маючи на меті бути частиною тих, хто змінює. Історія нашої держави ще досить невелика, і в перспективі ми можемо стати найбільш розвиненими в контексті демократичного громадянського суспільства. Для цього нашій державі потрібно більше часу приділяти інструментам, за допомогою яких можна взаємодіяти з громадським сектором та вдосконалювати нормативно-правову базу для досягнення високих європейських стандартів урядування. Процес покращень функціонування громадських організацій нині є невідворотним для нашої держави, адже це

закріплено в багатьох документах про співпрацю з європейськими партнерами. Покращення відбуваються постійно, але їх кількість ставить під сумнів швидкі та якісні зміни.

«Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та учасниками якого є фізичні особи» [3]. Саме таке визначення дає вітчизняне законодавство. Тобто громадські організації мають різні цілі функціонування й організовуються заради реалізації і відстоювання різних прав і свобод громадян. Варто зазначити, що кожна держава має багато форм громадських об'єднань. До них входять різнопланові професійні спілки, жіночі, молодіжні, ветеранські, дитячі організації, наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні об'єднання громадян, творчі спілки, земляцтва, фонди, асоціації тощо [4].

Процес імплементації європейських цінностей не можливий без комунікації між громадськими організаціями та владою, адже громадянське суспільство завжди вказує на недоліки владної політики і висловлює свою думку заради блага суспільства [5].

Взаємодія з громадянським суспільством – це одне з ключових завдань для України з огляду на Угоду про асоціацію з Європейським Союзом [6]. У цьому документі зазначається, що це необхідно для розвитку демократичних засад у нашій державі. Виходячи з того, що Україна дуже високо цінить домовленості з європейськими партнерами, можна стверджувати, що взяті зобов'язання будуть виконані. Участь громадянського суспільства в співпраці з державою є дуже важливою для будь-якої демократичної держави. Це покращує імідж влади в очах громадян і збільшує ефективність державних та місцевих органів влади. Це неодноразово доведено практиками європейських країн, а саме їх рівня демократії ми прагнемо досягти. Упродовж останніх років ми можемо побачити активізацію вітчизняних законодавців щодо питань законодавчого забезпечення взаємодії громадянського суспільства з різними гілками влади на різних рівнях.

Громадська організація – це організація громадян на добровільній основі. Організація має певну структуру та керівництво. У демократичних країнах влада не здійснює свій вплив на громадські організації, якщо ті своєю чергою діють відповідно до чинного законодавства. Основа функціонування громадських

об'єднань – це спільна діяльність заради спільного блага та реалізація прав і свобод людини. Основні закони в демократичних державах закріплюють свободу утворення громадських організацій, функціонування яких ґрунтується на засадах демократії та відповідає вимогам публічних відносин у громадянському суспільстві. Законодавчі та виконавчі органи державної влади створюють однакові умови для функціонування всіх громадських організацій. Не можуть бути легалізовані лише ті, які мають на меті зміну конституційного ладу в державі за допомогою насильницьких дій, пропагандування військових дій, утворення протизаконних збройних угруповань [7].

Громадські організації виконують багато функцій, які характеризують їх як соціально важливий феномен. Головна мета функціонування будь-якого об'єднання – це захист інтересів членів організації, соціальної групи чи всього громадянського суспільства. Також вони виступають запобіжником в акумулюванні влади в одних руках. Для цього вони використовують різні інструменти впливу на владу та іноді навіть вдаються до радикальних дій. Громадські організації рухають громадянське суспільство до розвинених демократичних цінностей. Своєю діяльністю вони демонструють суспільству активну позицію і дають змогу долучитися до їхніх лав. У сучасному світі без співпраці громадянського суспільства з державою не може бути постійного розвитку демократії в нашій державі.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи, можемо дійти висновку, що громадські організації є однією із найважливіших складових частин громадянського суспільства і виступають як добровільні об'єднання, які виникають для вирішення проблем громадян та задоволення їхніх інтересів. У розвинутих демократичних суспільствах вони функціонують у всіх сферах життєдіяльності, впливаючи на підви-

щення добробуту і стабільності життєзабезпечення населення, здійснюючи свою діяльність як на державному, так і на місцевому рівнях. Дослідження процесу становлення громадського сектора в Україні дало змогу дійти висновку, що після подій Революції Гідності активність громадських формувань поступово та істотно зростає. Навіть у радянський період громадяни намагалися створювати громадські організації і здійснювати захист своїх прав. З досягненням незалежності наша держава стала активніше розвивати громадянське суспільство і більше цінувати його. Громадська активність з кожним роком зростає, розвивається інститут громадських організацій в Україні. Ми маємо нині багато можливостей для розвитку, необхідно лише докласти спільних зусиль для покращень у державі.

Список використаної літератури:

1. Платон. Держава / пер. з давньогрек. та коментарі Д. Гуцул. Київ : Основи, 2000. С. 241–270.
2. Макиавеллі Н. Государь: Сочинения / пер. с итал. Москва : ЭКСМО-Пресс; Харьков : Фолио, 1999. 655 с.
3. Закон України «Про громадські об'єднання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
4. Публічне управління. Термінологічний словник. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/ddb9f2c2-f166-4ebe-8925-3f8cb99cec6d.pdf>
5. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11#Text>
6. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи, Страсбург, 5 липня 2002 р. *Юридичний вісник України*. 2002. № 50.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.

Ruban Yu. Yu. Fundamentals of public functioning organizations in conditions of democratization

The article is devoted to the analysis of the history of the emergence of public organizations and their interaction with public authorities. The topic of civil society is very relevant in today's situation. The author describes the history of the emergence and development of civil society and public organizations as institutions of civil society. The history of development of public movements, organizations in Ukraine and their cooperation with executive bodies is analyzed. The opinion about the need to develop the public sector and the need to involve them in state formation is substantiated. The origin of the civil movement in Soviet Ukraine and the reasons for the intensification of civil society at the dawn of an independent state are mentioned. The situation prevailing in modern Ukraine did not

allow civil society to develop and feel free and capable of anything. The Soviet system prevented the existence of a strong civil society and suppressed protests in society in all possible ways. The study of the process of formation of the public sector in Ukraine gave us the opportunity to conclude that after the events of the Revolution of Dignity, the activity of civic groups is gradually and significantly increasing. The tendency of growth of the number of public organizations on the territory of Ukraine and improvement of the quality of their functioning is analyzed. The process of implementation of European values is impossible without communication between public organizations and the authorities. In recent years, we can see the intensification of domestic legislators on the issues of legislative support for the interaction of civil society with different branches of government at different levels. The conclusions emphasize that Ukraine has a high potential in the development of the third sector and has every chance to reach the European level of democratization of power processes.

Key words: *public administration, public organizations, interaction, civil society, delegation of powers.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.82:332.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.5>**Д. М. Бондаренко**аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ГАЛУЗЕВОГО УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ РЕГІОНІВ

Охарактеризовано проблеми розвитку галузево-промислового комплексу України на регіональному рівні. Зазначено, що в розроблених стратегіях і концепціях розвитку України увага до галузевого аспекту промислових комплексів регіонів вкрай недостатня, що не відповідає потребам формування економіки знань і інформаційного суспільства в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Доведено необхідність системного реформування кожної галузі промислового комплексу в контексті подальшого спільного розвитку з іншими галузями. Для об'єднання галузей промисловості регіонів в об'єкт спільного регіонального галузевого управління запропоновано використовувати єдиний підхід, єдине науково-методичне забезпечення, типові алгоритми розрахунку під безпосереднім контролем і за обов'язкової участі органів публічного управління на рівні регіонів. Підкреслено, що важливою умовою удосконалення публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів є створення інтегрованого механізму управління просторово-галузевим комплексом. Розроблено алгоритм побудови наукового обґрунтування комплексної стратегії публічно-галузевого управління розвитком промислового комплексу регіонів. Визначено етапи цілісної концепції розвитку і господарювання галузей промисловості і надана їх змістовна сутність. Запропоновано галузевий регіональний етап розвитку управління промисловим комплексом галузей із боку державної влади в умовах децентралізації і розширення повноважень територій і розгляд його як нового етапу розвитку публічного управління розвитком галузей на цьому рівні з метою підвищення ефективності публічного управління. Визначено напрям подальших досліджень можливостей розвитку промисловості та її інфраструктури в регіонах за безпосередньою участю управлінських впливів держави.

Ключові слова: публічне управління, галузеве управління, промисловий комплекс, розвиток, механізм управління, регіони.

Постановка проблеми. В економічному і соціальному розвитку країни надзвичайну роль відіграє промисловість. Завдяки належній організації і управлінню розвитком вона здатна забезпечити стале відтворення секторів економіки за рахунок масового виготовлення засобів виробництва та споживчих товарів, уможливило зростання ВВП продуктивності праці, забезпечує ресурсну ефективність, пришвидшення структурних перетворень, посилює мотивацію до типологізації діяльності і технічного переоснащення виробництва на користь товарів із високою доданою вартістю.

Нині промисловість перебуває в ненайкращому стані: на вітчизняну продукцію відсутній стійкий внутрішній попит, розірвані виробничі ланцюги, галузі промисловості стають імпортозалежними, потребують великих інвестиційних вкладень, частка галузей (металургія, агропромисловість, мінеральна продукція та ін.) випускають продукцію з низьким ступенем переробки. Існують і інші проблеми, які створюють бар'єри відновлення стану промисловості та її здатностей для досягнення стратегічних цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми промислового комплексу продовжу-

ють висвітлювати і вирішувати у своїх дослідженнях О. Амоша, В. Вишневський, Л. Збаразська, Ю. Кіндзерська, критичний аналіз досягнень та перспектив розвитку галузі бачимо в дослідженнях О. Більської, Ю. Короткого, Ю. Залозної, вплив аспектів цифровізації на галузевий розвиток досліджують В. Вишневський, В. Чекіна, зарубіжний і вітчизняний досвід управління галузями досліджують С. Іщук, Л. Созанський, вимоги до галузі в контексті завдань Індустрії 4.0 у своїх дослідженнях аналізує О. Кушніренко, окремі промислові галузі України розглядають О. Семененко, Г. Кучерова та ін. [1]. Питання державного регулювання регіонального розвитку та механізми державного управління на регіональному рівні досліджені в працях А. Ахламова, Т. Безверхнюк, І. Дегтярьової, М. Іжі, В. Керецмана, В. Мартиненка, М. Миколайчука, М. Латиніна, С. Романюка, В. Реута, В. Чужикова та багатьох інших [2]. Проблеми стратегічного управління промисловим комплексом регіону розглядались також у наукових працях зарубіжних і вітчизняних вчених: В. Ізарда, М. Колосовського, К. Кузнєцова, А. Мазура, Б. Мільнера, І. Тесленок, М. Шраг, які розробляли загальні принципи та рекомендації щодо управління промисловим комплексом регіону, а також інструменти для прийняття стратегічних управлінських рішень, у тому числі механізмів стратегічного управління ними на рівні регіонів [3–7]. Втім показники діяльності галузей на регіональному рівні в сучасних умовах досі на неналежному рівні, а механізми управління ними вимагають оновлення та удосконалення.

Метою статті є визначення підходу до розробки механізму публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів з огляду на підвищення ролі і участі публічного управління у вирішенні проблем оновлення і розвитку галузей на рівні регіонів.

Виклад основного матеріалу. З метою недопущення поглиблення кризового стану галузей промисловості державна влада постійно розробляє стратегічні документи їх розвитку й окреслює умови для їх реалізації: *Концепція державної промислової політики України (1996, 2003)*, *Стратегія економічного та соціального розвитку України шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 роки* (2004), *Концепція «Проекту загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року»* (2008), *Стратегія розвитку суд-*

нобудування на період до 2020 р. (2009), *Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р. (2013)*, *Концепції Державної цільової економічної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу до 2020 р. (2013)*, *Концепція Державної цільової економічної програми розвитку легкового автомобілебудування на період до 2020 р. (2014)*, *Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»* (2015), *Концепція Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 р. (2016)*, *Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. (2017)*, *Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України (2021)*, *Національна економічна стратегія на період до 2030 року (2021)* та багато інших. Однак більшість програм так і не були повністю реалізовані до свого закінчення, залишивши відкритими безліч питань. При цьому більшість нормативних документів спрямовані на розвиток двох сегментів промисловості – оборонного та сільськогосподарського секторів [10, с. 34–36], хоча очевидно, що самостійний розвиток окремих галузей неможливий, оскільки він взаємопов'язаний із розвитком промислового комплексу країни загалом. Слід зазначити, що на сучасному етапі майже всі стратегії розвитку розробляються на національному рівні і недостатньо враховують регіональну специфіку розвитку галузей промисловості. Це формує недостатню увагу до розвитку промислових комплексів на просторовому, регіональному рівні, не дозволяє використовувати ефективні інструменти регіонального управління для забезпечення розвитку складових частин економіки України і переведення процесів економічної діяльності територій на інноваційний шлях розвитку, хоча саме на рівні регіонів і конкретних територій втілюються в життя мета і завдання стратегічних планів держави.

Переведення процесів економічної діяльності регіонів на інноваційний шлях розвитку потребує розробки нової концепції управління галузями економіки, яка б відповідала потребам економіки знань і інформаційного суспільства в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Постає необхідність розробки стратегії спільного розвитку промислових комплексів регіонів, яка зумовлюється тим, що галузеві суб'єкти господарювання, розташовані

в єдиному просторі регіонів, мають спільні проблеми розвитку: ресурсоефективність, висока енергоємність, слабкість інфраструктури, високі ціни на енергоресурси, невисокий рівень технологічності процесів, слабка інформаційна культура, брак у складі працівників фахівців, здатних до швидкої адаптації до змін і професійного зростання, відсутність стійкого внутрішнього попиту на вироблену продукцію і послуги, недостатність інвестиційних можливостей для створення нових потужностей тощо. Стає очевидним, що спільний розгляд проблем галузей промисловості регіонів, узгодженість і пов'язаність стратегічних планів розвитку дасть змогу зменшити проблемні питання, які слід вирішувати самостійно.

Тому нині практично кожна галузь потребує системного реформування, яке необхідно здійснити з урахуванням контенту поєднання, поглиблення і подальшого розвитку з іншими галузями регіону. Вирішення цієї проблеми суттєво залежить від якості й ефективності управління процесами розвитку на всіх рівнях: країни, регіонів, окремих галузей і господарюючих суб'єктів, стан яких також неможливо вважати задовільним. Цей аспект був розглянутий у Національній економічній стратегії на період до 2030 р. У ній наголошені основні недоліки управління розвитком на рівні держави і регіонів – проведення непослідовної політики, низький рівень узгодженості документів стратегічного планування, в тому числі на регіональному і місцевому рівні, недостатній взаємозв'язок стратегічних заходів, незавершеність процесу впровадження підходу смарт-спеціалізацій та ін. [8].

Налаштування стратегічного планування розвитку регіонів має починатися з удосконалення управління промисловими комплексами в самих регіонах, узгодження програм у галузевому і міжгалузевому аспектах, визначення їх спільних пріоритетів і застосування смарт-спеціалізацій і ефективного комбінування, координації і співробітництва. Необхідно, щоб трансформація галузевих економічних ресурсів регіонів здійснювалась у напрямі спільних процесів розвитку, побудови високопродуктивних, інтелектуальних і конкурентних і починалась із формування комплексної системи управління цими процесами.

Для об'єднання галузей промисловості регіонів в об'єкт регіонального галузевого управління необхідно застосувати єдиний підхід і до розробки стратегії їх розвитку з використанням

єдиного науково-методичного забезпечення, дотриманням типових алгоритмів розробки під безпосереднім контролем і за обов'язкової участі органів публічного управління регіонів. Для типового механізму наукового обґрунтування розробки комплексної стратегії публічно-галузевого управління розвитком промислового комплексу регіонів доцільно дотримуватись такої послідовності дій:

- визначення ролі, місця і потреб продукції галузі для соціально-економічного розвитку регіону і країни на сучасному етапі і в майбутньому;

- аналіз просторового розміщення підприємств галузі в регіоні, форм їх організації і власності, концентрації, кооперування і взаємозв'язаності;

- аналіз структури органів публічного і галузевого управління промисловим комплексом, їх функціонально-змістовного навантаження, перелік «вертикальних» і «горизонтальних» зв'язків, повноважень і відповідальності;

- аналіз стану і розвитку галузей промисловості регіону, визначення їх можливостей і умов подальшого розвитку, встановлення індикаторів і критеріїв оцінки стану розвитку;

- розробка стратегій і програм розвитку кожної галузі промислового комплексу регіону;

- узгодження і синхронізація стратегій усіх галузей промислового комплексу з метою трансформації процесу розвитку в інтегрований, збалансований рух промисловості регіону на шляху його економічного і соціального розвитку у відповідних сферах життя суспільства;

- побудова дерева спільних операційних завдань і рішень публічно-галузевого управління для реалізації стратегії розвитку;

- розробка спільних планів дій органів публічного управління, органів галузевого управління для реалізації заходів стратегії розвитку;

- обґрунтування системи показників для моніторингу плину процесів розвитку, аналізу регулювання і підтримки їх плину в заданих параметрах;

- затвердження плану спільних дій органів публічного і галузевого управління регіонами з управлінням розвитком галузей промислового комплексу.

Реалізація цих дій дасть змогу створити системний інструмент синергетичного впливу на розвиток галузевих промислових комплексів і регіонів загалом.

Для створення цілісної концепції господарювання і розвитку галузей регіону спорідненої з концепцією управління регіонами з боку органів публічного управління слід забезпечити узгодження дій усіх органів галузевого управління і підприємств в єдиному ключі, створити умови для їх співпраці з метою досягнення спільних цілей і задоволення інтересів усіх учасників. Водночас стратегію доцільно розглядати як перший етап і активну фазу стратегічної модернізації промислового комплексу регіонів, без якої не будуть активними жодні заходи технічного характеру і жодні фінансові впливання з боку внутрішніх чи зовнішніх факторів.

На другому етапі необхідно здійснити організаційне, технічне і технологічне вдосконалення управління діяльністю галузями з огляду на те, що всі вони є суб'єктами ринкового господарювання. Їм слід більш глибоко зосередитися на заходах, що сприяють підвищенню якості і конкурентоспроможності продукції, на застосуванні інноваційних методів управління і виробництва для зниження витрат, підвищення умов швидкої адаптованості до змін умов господарювання і забезпечення діяльності в напрямі економічного і соціального зростання.

Слід зазначити, що кількість функцій галузевого управління розвитком регіонів значно підвищиться порівняно з окремим розглядом публічного і галузевого управління. Постають завдання визначення пріоритетів діяльності, видів продукції (робіт, послуг), які будуть створюватись. Необхідним є розширення сфер, що підлягають моніторингу їхніх показників, аналіз стану ринкового середовища, формування в регіонах привабливих умов інвестування в спільні інфраструктурні проекти, залучення суб'єктів малого і середнього підприємництва і інституцій для технічної і технологічної допомоги, організація розвитку інфраструктури, інформаційних технологій та інших функцій, у змісті яких з'являються завдання поєднання інтересів розвитку галузей в єдиний промисловий комплекс регіону. Оволодіння такими функціями управління керівниками і фахівцями сприятиме перетворенню органів публічного управління на активних і творчих учасників інноваційних процесів розвитку регіонів, а менеджерів і фахівців різних галузей – на конкурентоспроможних, мобільних і інституційно зорієнтованих елітних фахівців, які здатні поєднувати інтереси підприємств з регіональними галузевими і підприємницькими інтересами, реалізуючи покладені на них завдання.

Наступним етапом розробки комплексної стратегії територіально-галузевого розвитку має стати визначення для її реалізації проєктів регіонального і державного значення і джерел їх фінансування: кошти бюджету територій, кошти галузей, дотації державного бюджету, банківські кредити, кошти підприємств, вітчизняні й іноземні інвестиції, визначення напрямів інвестиційної діяльності, визначення питань доцільності галузевої концентрації чи диверсифікації розвитку галузей чи їх груп з урахуванням їхніх інтересів і ступеня врахування інтересів території. На цьому етапі вирішуються питання заохочення ідей і планів розвитку з боку держави, існуючих чи можливих інвесторів.

Важливою умовою удосконалення публічно-галузевого управління промисловим комплексом регіонів є створення інтегрованого механізму управління просторово-галузевим комплексом, що має системно забезпечувати управління промисловістю регіонів з боку регіональних і галузевих органів влади і їх організаційних структур. До інтегрованого механізму мають включатися: механізм розробки стратегії, механізм реалізації стратегії, механізм фінансування, механізм контролю і регулювання та ін.

Розбудова публічно-галузевого управління в регіонах порушує питання про необхідність удосконалення співпраці і налагодження більш тісної взаємодії органів публічного і галузевого управління, додержання балансу їхніх інтересів, використовуваних систем механізмів і інструментарію, які впливають на спільний розвиток, спільну відповідальність і розподіл ризиків, розширення видів, змісту і узгодження взаємних угод і зобов'язань.

У сфері організації управління необхідним є оновлення нормативно-правової документації, яка б включала зведений перелік об'єктів галузей регіону й уповноважених органів управління ними, розподіл системи функцій і завдань, систем відповідальності і повноважень, договори (угоди) про управління, зокрема тристоронні угоди між органами публічного управління, галузевої влади і бізнесовими структурами, що забезпечують контроль за виконанням планів, безпосередньо беруть участь у розробці, реалізації стратегій і планів, контролюють їх виконання. Потребує перегляду відомча, міжвідомча і статистична документація, що забезпечує аналіз виконання планів виробництва суспільних благ у середньостроковій і довгостроковій перспективі

та здійснення інших заходів зі створення системи публічно-галузевого внутрішнього регіонального партнерства, без якого неможливо реалізувати нові підходи до управління сталістю розвитку галузевого комплексу регіонів, не використовуючи ресурси без їх відновлення і не зловживаючи ними навіть заради покращення якості життя людей сьогодні.

Слід зазначити, що поглиблення і розширення функцій публічно-галузевого управління промисловими комплексами регіонів на сучасному етапі має надзвичайно важливе значення. Слід констатувати, що за роки незалежності сформувалась низка етапів розвитку управління галузями з боку держави. В їх складі – концепція розвитку галузей майже без втручання держави, етап освоєння і використання досвіду інших країн, етап стимулювання внутрішнього попиту і державна підтримка міжгалузевих зв'язків, етап пошуку «точок зростання», прискорення внутрішньо промислової інтеграції та побудови фінансово-промислових груп, етап посилення державного впливу на розвиток народного господарства в рамках середньострокового економічного планування, етап реформування промислових комплексів у межах середньострокових програм соціально-економічного розвитку і сучасний етап верховенства ринку та ринкових відносин перед адміністративними методами [9, с. 23–24]. Але стан галузей і розвиток промисловості, за даними держстатистики, не підтверджує вихід галузей України на якісно новий рівень і не ілюструє прозорих і зрозумілих механізмів управління галузевими промисловими комплексами на території їх розташування. Стає очевидним, що в умовах роздержавлення влади і передачі низки повноважень на регіональний рівень з'явилась потреба у формуванні наступного етапу розвитку галузей у регіонах. На цьому етапі публічна влада регіонів має підвищити відповідальність за розвиток галузей, насамперед галузевого промислового комплексу, який створює передумови для подальшого розвитку галузей соціальної та інфраструктурної сфери, переходу органів регіональної влади до нового рівня співпраці і підвищення її відповідальності за розвиток галузей державного сектору економіки, зосередження уваги та акумулювання енергії на багатосторонній співпраці з галузевими структурами, бізнесом, суспільними інституціями і насе-

ленням для залучення їх до позитивних перетворень у технологічних трансформаціях всіх зацікавлених сторін.

Висновки і пропозиції. Здійснене дослідження показує, що державне управління не тільки не має відходити від управління галузями промисловості навіть в умовах вільного ринку, а має підсилювати свій вплив на їх розвиток. Ринок спрямовує суб'єкти господарювання на більш економічне зростання, ігноруючи обмежені ресурси, можливості їх відтворення і зростання цін на послуги і потреби людей, а також не враховує збереження довкілля. Серед головних завдань державного управління мають бути завдання управління збереженням і нарощенням ресурсів розвитку промислових комплексів регіонів, пошуку й опанування шляхів розвитку простору територій заради задоволення потреб населення, забезпечення соціального благополуччя і підвищення ролі регіонів у розвитку держави. Це потребує подальших досліджень можливостей розвитку промисловості та її інфраструктури в регіонах за безпосередньою участю управлінських впливів держави. Дослідження доцільно спрямовувати на формування, обґрунтування і вибір механізмів взаємодії публічного і галузевого управління в регіонах, формування інституційної та інформаційно-аналітичної бази управління, розробку і зміст параметрів співпраці, угод про взаємодію, відповідальність і узгодження стратегічних адміністративних рішень.

Список використаних джерел:

1. Більська О.В. Аналіз промислового комплексу України. *Ефективна економіка*. 2020. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2020/9.pdf.
2. Латинін М. А. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1(1). С. 57–66.
3. Менеджмент регіонального розвитку. Навчально-методичний комплекс з дисципліни : навчальний посібник для студентів першого (бакалаврського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» [Електронний ресурс] / уклад.: К.О. Кузнєцова, І.М. Манаєнко. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2020. 81 с.
4. Мазур А.Г. Управління в регіональних економічних системах: теорія, методологія, практика. Вінниця : Консоль, 2003. 408 с.
5. Пуліна Т.В. Методичні підходи до створення та розвитку кластерних об'єднань підприємств

- харчової промисловості : монографія. Запоріжжя : Акцент, 2013. 408 с.
6. Шраг М.І. Промислові комплекси (Теоретичні нариси). Москва : Економіка, 1969. 158 с.
7. Тесленок І.М., Соріна О.О., Коваль В.В. Розробка механізму стратегічним управлінням промисловим комплексом регіону. *Економіка та держава*. 2020. № 12. С. 77–81. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2020/16.pdf
8. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-p#n25>
9. Узунов Ф.В. Інструментарій державно-приватного партнерства в Україні: науково-теоретичні засади, зарубіжний досвід, практичні аспекти : монографія. Сімферополь : Аріал, 2014. 376 с.
10. Мазуренко О. Нормативно-правові засади розвитку промисловості в Україні (на прикладі машинобудування). *Галицький економічний вісник*. 2018. № 1. С. 28–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2018_1_6

Bondarenko D. M. Formation of the mechanism of public-branch management of the industrial complex of regions

The problems of development of the branch-industrial complex of Ukraine at the regional level are described. It is noted that in the developed strategies and concepts of Ukraine's development attention to the sectoral aspect of industrial complexes of the regions is extremely insufficient, which does not meet the needs of the knowledge economy and information society in the medium and long term. The necessity of systematic reform of each branch of the industrial complex in the context of further joint development with other branches is proved. It is proposed to use a single approach, a single scientific and methodological support, standard calculation algorithms under the direct control and with the obligatory participation of public administration bodies at the regional level to unite the industries of the regions into an object of joint regional sectoral management. It is emphasized that an important condition for improving the public-sector management of the industrial complex of the regions is the creation of an integrated mechanism for the management of the spatial-industry complex. An algorithm for constructing a scientific substantiation of a complex strategy of public-sector management of the development of the industrial complex of regions has been developed. The stages of the holistic concept of development and management of industries are determined and their substantive essence is given. The branch regional stage of development of management of an industrial complex of branches by the government in the conditions of decentralization and expansion of powers of territories and its consideration as a new stage of development of public management of development of branches at this level for increase of efficiency of public management is offered. The direction of further researches of possibilities of development of the industry and its infrastructure in regions with direct participation of administrative influences of the state is defined.

Key words: public administration, branch management, industrial complex, development, management mechanism, regions.

Л. І. Бондаренкоаспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ПРАЦЕЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наведені результати дослідження актуалізують проблематику організації та управління працею в системі державного управління. Запропоновано теоретико-змістовний аналіз природи і предметної області цього виду праці, розкрито зміст праці, специфіку, характерні риси й особливості праці в системі управління. Виокремлено функціональні обов'язки державних службовців, організаційні, технологічні та інституційні засади застосування науки державного управління в організації трудової діяльності. Визначено наукові засади оцінювання обсягів і складності управлінської праці і теоретико-методичні засади організації її планування, здійснено концептуалізацію побудови управління працею в системі органів виконавчої влади. Доведено пріоритетну роль формування, організації плинності й ефективності процесів праці в організації системи управління для підвищення впливу органів влади на соціально-економічний розвиток керованих систем. Показано, що функціонування системи управління працею тісно пов'язується з потребами підвищення ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, напряду впливає на результативність рішень, які приймаються. Розкрито зміст системи управління працею в контексті її кооперування із соціально-професійною, груповою і міждержавною поведінкою, розширення корпоративного характеру і соціалізації управління, що сприяє створенню умов для забезпечення його конкурентоспроможності. Доведено необхідність перегляду досконалості побудови системи управління працею державних службовців в умовах сучасних змін у суспільстві, що потребує розробки реформаційних заходів у системі державного управління і є об'єктивно зумовленою необхідністю позитивної еволюції процесів державного управління. Підкреслено, що розвиток соціально-трудова відносин у цій сфері, досягнення консенсусу між інтересами органів влади, населення, господарюючих суб'єктів і суспільних інститутів набуває нового значення забезпечення збалансованості результатів управлінської діяльності із результатами праці керованих систем, забезпечення стійкості процесів розвитку і конкурентоспроможності органів влади.

Ключові слова: управлінська праця, державне управління, державні службовці, складність праці, обсяг праці, процеси праці, організаційні складники, аналіз, планування, стимулювання, система управління працею.

Постановка проблеми. Соціально-економічний базис суспільства створює праця. Вона є невід'ємним і найважливішим елементом задоволення загальносуспільних потреб. Усі процеси розвитку суспільства пов'язуються з людською діяльністю, яка є первинним перетворювачем усіх змін. У процесі праці формуються соціальні і трудові відносини. Завдяки праці змінюються сама людина, її навички, ділові і професійні якості, формуються інтереси і потреби людей, створюються економічні підґрунтя і соціальні умови для їх задоволення.

На сучасному етапі розвитку України роль, значущість і результативність людської праці

суттєво підвищились. У становленні процесів соціально-економічного розвитку країни якісна і результативна праця відіграє ключову роль, тому в контексті забезпечення загальних тенденцій розвитку вона має стати особливим об'єктом уваги в усіх сферах життя і на всіх рівнях управління.

Особливості і еволюція ринкових соціально-трудова відносин суспільства формують нові потреби управління працею, що може сприяє удосконаленню соціально-трудова відносин і досягненню консенсусу між інтересами їх учасників для розвитку економічного і соціального партнерства влади, бізнесу, суспільних

інститутів і соціуму. Нині стан трудової віддачі і ефективність праці в Україні не можна назвати задовільними. Це стосується ефективності праці в системі державного управління. На державних службовців покладена місія забезпечення всіх реформаторських заходів, адже результати праці державних службовців і розвиток державного управління є ключовим рушієм їх здійснення. Водночас проблема підвищення ефективності праці в органах влади залишається не повністю вирішеною. Насамперед потребують уваги питання системного упорядкування змістовних, інформаційно-аналітичних, інституційних та інструментально-технологічних аспектів праці, її регулювання і стимулювання, що мотивує до продовження проведення наукових досліджень оцінки можливостей створення умов і побудови гнучкої, ефективної і адаптивної до змін системи управління трудовими процесами в органах виконавчої влади як передумови і фундаментальних засад її подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання праці і мотивації до її ефективного здійснення розглядали зарубіжні вчені: В. Врум, Ф. Герцберг, П. Друкер, Р. Лайкерт, К. Левін, Е. Лоулер, А. Маслоу, Е. Мейо, Л. Портер, Е. Фромм, Дж. Хоманс. Але вони розглядали цю проблему в умовах функціонування стійких ринкових відносин. Теорія потреб, авторами якої були М. Туган-Барановський, А. Маслоу, У. Оучи, Д. Мак-Клелланд, стосувалася періоду, коли зміст праці та її особливості ще не набули таких масштабних змін, які характеризуються в суспільстві швидкою і широкою еволюцією трудових процесів, ускладненням змісту праці і підвищенням її ролі, новими вимогами до її виконання. Це зумовлює необхідність нових підходів до вивчення праці, умов застосування, організації і контролю її результатів [1; 2; 11]. Тому використовувати пропозиції зарубіжних вчених як універсальні для України, в якій ринкові відносини перебувають у стадії становлення, а система управління – в стані реформування, немає сенсу.

На сучасному етапі характер, зміст, призначення і наповнення працею процесів її здійснення змінюються швидкими темпами, що потребує своєчасного оновлення знань, методологічного забезпечення, інструментального і технологічного забезпечення їх застосування. Огляд літературних джерел засвідчує велику увагу з боку науковців і практиків, до вирішен-

ня проблемних питань підвищення ефективності праці в управлінні державою. Результати дослідження питань, пов'язаних із працею, її організацією, оплатою і стимулюванням, висвітлені в працях А.О. Азарової, І.А. Грузінової, А.М. Колота, О.В. Крушельницької, Ю.Г. Одегова, В.С. Савельєва, В.М. Абрамова, С.О. Цимбалюк та ін. [3–10]. У ґрунтовних дослідженнях акцентується здебільшого на проблемах підвищення ефективності управлінської праці, не пов'язаних із системністю і взаємозумовленістю трудових процесів і з процесами суспільного розвитку. Це зумовлює розширення кордонів виявлення особливостей управлінської праці з питань, пов'язаних з організацією її здійснення, ефективністю і підвищенням впливу результатів управління на ефективність діяльності керованих систем, об'єктів і процесів.

Мета статті – визначити основні характерні риси і специфіку управлінської праці в органах виконавчої влади і можливості її ефективного здійснення, умови їх врахування в побудові процесів управління з огляду на досягнення їхньої вищої ефективності, продуктивності і конкурентоспроможності, надати пропозиції щодо їх удосконалення за рахунок системи управління працею.

Виклад основного матеріалу. Поглиблення знань і уявлень про сутність і зміст управлінської праці, вибір і застосування підходів, способів, методів і прийомів у процесі наукового пізнання доцільно здійснювати з використанням інструментарію низки теорій: теорії збагачення праці (теорія справедливого збагачення), теорії економічного зростання, теорії потреб, теорії людського капіталу, теорії трудової вартості, теорії продуктивності й ефективності праці [13, с. 18–39; 14], а також низки теорій мотивації праці [1, с. 43–68; 2].

У теорії економічного зростання суспільства ключова роль відводиться діяльності людини. При цьому результатом праці вважається не тільки економічний здобуток, а й відтворення самої людини як капіталу суспільства [15]. Трудова теорія на передній план висуває інтелектуалізацію праці як основу вирішення економічних, технічних, соціальних, духовних, екологічних та інших питань життєдіяльності суспільства, збалансування трудових ресурсів із матеріально-речовинним зростанням продуктивності праці, рівня і якості життя людей. Праця та її роль у процесах життєдіяльності і житті усього суспільства відображаються в інших

наукових теоріях, що визначають широке поле пізнання праці, її реалізацію в трудових процесах, моделях і формах її систематизації, структурування і реалізації [13].

У системі державного управління прикладні засади праці пов'язані з формуванням і створенням умов праці, розробкою і реалізацією трудових процесів, з конституційно-правовими засадами праці державних службовців, пов'язаної з реалізацією рішень і законодавчих документів, підвищенням ролі і змісту соціальних детермінант і повноважень органів виконавчої влади в комбінації з професіоналізмом державних службовців. У правовому сенсі цей вид праці розглядається в межах трудового права, трансформується у право на працю або обов'язок фахівців працювати згідно із законодавством, на підставі соціально-трудова гарантії із питань праці [12]. За своєю сутністю праця є економічною основою відтворення суспільного багатства, його виробничого базису. Це діяльність людини, що спрямовується на створення матеріальних, духовних і культурних благ, нових знань, ідей та їх імплементацію в суспільне споживання чи процеси розвитку. Вона відрізняється надзвичайною різноманітністю і різноспрямованістю, має різну складність і потребує для здійснення виконавців різних процесів, кваліфікації і особистих здатностей. Уявлення і глибоке розуміння змісту праці в системі державного управління (як і в інших системах) можна отримати шляхом її опису, виокремлення видів праці, елементів і систематизації складників. Концептуалізація основ визначення видів праці та її складності в процесі трудової діяльності людей має сприяти поглибленню теоретико-методичної бази виокремлення складових елементів праці, визначенню їх характеристик і параметрів із метою ефективної трансформації цих знань у трудовий процес.

Праця в системі державного управління має особливі риси. Залежно від функцій і завдань управління вона відрізняється від праці в інших сферах і системах статусом, призначенням, спрямованістю, суспільною значущістю, масштабами, корисністю, характером робіт, їх різноманітністю, самостійністю вибору методу забезпечення, плином процесів діяльності, багатовекторністю застосування результатів праці, масштабністю і складністю керівництва, рухом процесів діяльності в об'єктах управління, ступенем відповідальності, високими вимогами до якості, контролюваністю, змінюваними

умовами здійснення і нарощенням складності технологій. Вона вимагає особливих рис і професіоналізму виконавців, що характеризує її як надзвичайно складну, специфічну і творчу працю. Усі перераховані риси дають змогу створити уявлення про її особливості і вимоги до виконавців. Перелік характеристик управління праці ілюструє неможливість її упорядкування і організації без системного розгляду об'єктів спрямування її результатів, без науково-методологічного забезпечення побудови підсистеми управління цим системним базисом людського існування.

Процеси управління працею відрізняються багатоетапністю, врахуванням прямих і зворотних зв'язків, інформаційністю і комунікативністю. Вони передбачають використання комплексу інноваційних методів, регулювання, моніторинг й оцінювання, що забезпечити їх збалансованість, стійкість і передбачуваність результатів. Залежно від призначення праці (основна, обслуговуюча, допоміжна) чи її виду (розумова, технологічна, організаційна, адміністративна тощо) для формування процесів її здійснення і організації їх плинності необхідний поділ на складові елементи за головними ознаками, насамперед за змістом і складністю праці. Ці характеристики і показники, що їх відображають, враховуються в розподілі робіт на складові елементи, визначенні функції управління та факторів, що її забезпечують, і виборі інформаційно-технологічного інструментарію. Рівень складності праці враховує вимоги до керованості, встановлення зв'язків між її частинами як цілісності, реалізованими її трудовими процесами, їх результатами і якістю, між причинами і наслідками отримання очікуваних результатів. Процеси праці формуються з дотриманням принципів динамічного і збалансованого руху в напрямі досягнення поставлених цілей.

Для поділу праці на складові елементи застосовується спосіб редукціонування праці. Редукція праці являє собою спосіб приведення видів праці різної складності до єдиної міри шляхом введення коефіцієнтів складності [7]. Хоча цей показник під час оцінювання праці на державній службі майже не вживається, він враховується в процесі визначення рангів працюючих. Більш чітким є врахування складності праці працівників робочих професій. Інформація про складність праці наведена у кваліфікаційних довідниках. Єдиний тарифікаційний підхід до визначення складності робіт існує майже в усіх

галузях промисловості і навіть непромислових сферах. Кожна галузь встановлює свої власні, так звані тарифні сітки, які також можуть модернізуватись на рівні окремих галузей чи їх підрозділів. При підборі працівників для виконання певних робіт їх групують за ознаками спорідненості виконуваної праці, за змістом, складністю, професійними характеристиками, що стає основою для встановлення їм тарифного розряду (складності робіт) і відповідної оплати праці. Кількість рівнів складності робіт для робочих спеціальностей встановлюється на розсуд органів влади. Так, в Україні в основному використовується шести- та семирозрядна тарифна сітка, в Італії застосовують від 6 до 11 розрядів, у США – 23 розряди в автомобільній промисловості [8; 11]. Однак при простоті і достатній прозорості тарифікації робіт слід зазначити, що зорієнтованість тарифної системи на усереднені і спрощені стандарти оцінювання складності робіт, типологізацію професійних вимог, певну заданість умов їх здійснення не мотивує працівників на підвищення індивідуальної ефективності праці, прояв творчості та інноваційності. Особливо це стосується робіт, функцій і завдань, виконуваних у системах управління.

Уявлення про складність праці державних службовців можна отримати, ознайомившись зі схемами посадових окладів і міжпосадовими різницями в оплаті праці. Тарифікація робіт за складністю і міжрозрядними (міжпосадовими) тарифними коефіцієнтами, на перший погляд, здається чітко спланованим, регульованим і справедливим механізмом. Хоча якщо заглибитись у сутність цього процесу, виникає низка питань, а саме: як враховуються різні здатності працівників і їх віддача в разі встановлення однакових тарифних розрядів навіть на рівні робочих професій? чи таке усереднення мотивує працівників до підвищення ефективності праці? які види робіт у сучасних умовах технологічного інформаційного і науково-технічного прогресу і достатньої освіченості працівників можна вважати роботою першого, тобто найнижчого, розряду? чи є докази справедливості встановлених міжрозрядних коефіцієнтів? Об'єктивних і доказових відповідей на ці питання, необхідних для підвищення ефективності праці в усіх сферах діяльності, не існує.

Для фахівців, які працюють у системі державного управління, питання оцінювання складності виконуваних робіт в умовах суспільних трансформацій і незакінченості процесів

реформування влади є надзвичайно актуальними і досить складними. Професійні компетенції виконавців враховуються і мають значення для забезпечення якості всіх видів праці, але для працівників органів виконавчої влади вони є ключовими вимогами. Їх дотримання дало б змогу ефективно визначати нові вектори розвитку суспільства. Про розуміння важливості цієї проблеми свідчать розроблені в Україні стратегії розвитку, в тому числі система державного управління, яка визначає зміни в організації управління країною і в усіх сферах суспільного життя. Зміна державноцентристської ідеології влади на людиноцентристську пришвидшує розробку і реалізацію реформ у країні, які передбачають зміни функціонального змісту управлінської праці і параметрів, результируючих показників за рахунок оновлення функцій і завдань, їх розподілу і методів організації діяльності.

Управлінська діяльність у системі органів виконавчої влади переорієнтовується на забезпечення кінцевих результатів, дотримання процедур, методів і регламентів, які забезпечують досягнення цільових показників і поглиблення уваги до їх інноватизації.

На сучасному етапі визначення, розкриття і реалізація рамок умов підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади шляхом реалізації стратегії реформування державного управління надає висхідну інформацію для організаційного, технологічного, інституційного удосконалення і побудови управлінських трудових процесів. Водночас слід зазначити, що багатовекторність праці здійснюваної в управлінні державними справами і відповідальність органів влади за її результативність, чутливість до управлінської корпоративної культури, велике інформаційне навантаження мають постійно підтримуватись і супроводжуватись належними науково обґрунтованими механізмами управління і систематичним моніторингом стану і плину керованих процесів за системою результируючих показників. Характер робіт, що становлять зміст праці органів виконавчої влади, суттєво залежить від призначення праці, сфери поширення результатів і їх суспільної спрямованості і корисності. А швидкі зміни в суспільному житті впливають на умови їх здійснення.

Зміст і складність управлінської праці і чинники формування більшості трудових процесів у державній службі безпосередньо пов'язані зі змістом управлінського циклу, функціями

прогнозування, планування, організації, контролю, регулювання, мотивування. Завдяки циклічності управлінська праця може відтворюватись і повторюватись із кожним новим завданням, що дає змогу вдосконалювати попередньо набутий практичний досвід і використовувати технології для виконання нових завдань, доповнюючи їх інноваційними елементами. Слід підкреслити, що поняття «технології» вже давно вийшло за межі виробничих галузей і широко вживається в управлінні і нематеріальних видах діяльності. Під технологіями розуміють сукупність послідовних результатів, способів використання системи наукових знань, методів і механізмів їх імплементації в реальні трудові дії для перетворення певних видів ресурсів із метою отримання очікуваного результату [7]. Управлінські технології як інструмент використовуються для побудови й удосконалення організаційних схем і форм діяльності раціональної побудови комунікативних зв'язків та вирішення інших питань проектування управлінської і регулюючої діяльності [3]. Технології управління формують вимоги не тільки для побудови системи управління, а й до якості ресурсного забезпечення, потребують врахування спеціалізації праці, ступеня складності і новизни, використання певних професійних навичок виконавців, які сформують спроможність державних службовців до виконання функцій управління. У створенні умов для здійснення якісної і продуктивної управлінської праці велику роль відіграє система стимулювання її майбутніх виконавців, в якій би задовольнялися їхні матеріальні, соціальні і духовні потреби, що сприяли б не тільки підвищенню інтересу до праці, а й до її постійного удосконалення і підвищення рівня ефективності.

Праця на державній службі поки не адаптована до ринкових умов, що обмежує можливості розвитку інтелектуального потенціалу системи управління. У зв'язку з цим не можна надати більшість адміністративних послуг адміністративними методами, використання методик і алгоритмів надання послуг за жорстко сформованими схемами «по вертикалі» і «по горизонталі». І хоч умови праці чітко пов'язані з оплатою, заохоченням і соціальними гарантіями, розвиток творчого підходу у виконавців і підвищення інноваційного рівня методів праці, що застосовуються, суттєво обмежені. Тому питання підвищення ефективності праці державних службовців з огляду на поглиблення її інноваційності і творчого підходу до здійснення заслу-

говують на збільшення уваги як із боку органів влади, так і з боку науковців.

Викладені дані теоретичного дослідження ролі і особливостей управлінської праці в органах виконавчої влади, хоча далеко і не за всіма характеристиками, свідчать про численні проблеми в організації і стимулюванні праці, вирішення яких потребує урахування їх взаємопов'язаності, взаємозумовленості і спільної реалізації, що об'єктивно мотивує до створення системи управління працею державних службовців.

Під системою управління працею державних службовців насамперед будемо розуміти сукупність заходів, принципів, методів, технологій і механізмів формування цілісних, упорядкованих науково обґрунтованих, узгоджених і пов'язаних між собою процесів організації і здійснення праці, яка спрямовує діяльність державних службовців на досягнення поставлених цілей зі стратегічно визначеними результатами.

Система управління працею має стати частиною загальної системи управління. Вона буде взаємодіяти з усім її оточенням, змінюватись відповідно до конкретних ситуацій, на які вона може впливати. Очевидно, що ступінь складності функцій і завдань, виконуваних державними службовцями, особливо керівним складом, відрізняється, хоча у них багато спільного. Тому підхід до створення систем управління працею має максимально враховувати ці особливості, пов'язуючи принципи і методи здійснення споріднених процесів. Попереднє бачення системи управління працею можна подати як модель концептуалізації її побудови (таблиця). Водночас слід зазначити, що всі виконувані в системі праці роботи слід поділити на «управлінські» і «неуправлінські» (обслуговуючі, допоміжні тощо), які досить повно розглядаються в посадових інструкціях чи «моделях посад», причому одночасно і в безпосередньому зв'язку, оскільки без інструментарію і процедур неуправлінських робіт не можна виконати і суто управлінські завдання.

Функціонування системи управління працею як комплексу взаємопов'язаних складових елементів праці, принципів, правил і методів трудових процесів, здійснюваних висококваліфікованими фахівцями із застосуванням науково обґрунтованими інноваційних технологій, дає змогу своєчасно визначати нові можливості якісного здійснення цього виду праці, краще розуміти й удосконалювати її соціально-трудові та економічні відносини в умовах змін, знахо-

Таблиця
Складники теоретико-методичних засад концептуалізації побудови системи організації та управління працею в системі державного управління

Теоретико-змістовний аналіз праці в системі управління	Дослідження функціональних областей здійснення праці державних службовців, організаційних технологій і інституційних засобів застосування науки державного управління системою організації праці	Наукові засади визначення місця, об'єктів, вартості і впливу управлінської праці на соціально-економічний розвиток керованих систем	Теоретико-методологічні основи організації і планування індивідуальної і колективної праці	Концептуалізація побудови системи управління працею державних службовців
Дослідження природи і сутності праці в системі управління. Визначення предметної області і практичного здійснення управлінської праці. Визначення об'єкту спрямованості праці, її складників і очікуваних результатів здійснення. Уточнення характеристик специфіки і складності праці. Визначення переліку знань і умов їх перетворення для здійснення трудових процесів. Розкриття змісту праці в системі органів виконавчої влади, теоретичне узагальнення і оцінка на основі нормативно-законодавчих, правових, інституційних, організаційних та інших засобів. Визначення ролі праці в сучасних умовах розвитку суспільства і обґрунтування її здійснення в системі управління.	Визначення видів управлінської праці. Аналіз функціональної належності складників праці. Визначення характеристик і особливостей праці. Оцінка спорідненості робіт за змістом, технологіями здійснення і спрямованістю. Визначення складності праці та її операційного процесного і технологічного облаштування. Встановлення можливостей і умов ефективного здійснення управлінської праці і підвищення її впливу на стан, плин і результати діяльності керованих систем.	Визначення підходів до оцінювання трудоемності і вартості управлінської праці в державному управлінні. Оцінка результатів управлінської праці і їх зв'язку з потребами керованих систем. Дослідження особливостей застосування теорії планування, організаційної теорії, теорії економіки праці і управління персоналом для побудови чи упорядкування праці в системі управління. Визначення наукових засад розрахунку чисельності працівників системи управління, їх посад і організаційних структур. Дослідження системи оплати і вартості праці державних службовців у складі загальних витрат бюджету діяльності. Узагальнення висновків дослідження проблем підвищення ефективності праці в державному управлінні з огляду на співвідношення витрат на оплату праці і утримання органів влади із показниками діяльності керованих системами в процесах їх динамічного руху.	Дослідження змісту і настанов нормативно-законодавчого й інституційного забезпечення організації системи органів виконавчої влади. Визначення, планування, прогнозування обсягів і напрямів управлінської праці. Визначення й упорядкування внутрішніх і зовнішніх зв'язків процесів праці і засобів їх реалізації. Формулювання підходів до розробки положень про структуру підрозділів, службові обов'язки, права і відповідальність. Розроблення колективних і індивідуальних планів робіт, визначення показників і критеріїв в оцінювання та їх зв'язку з показниками діяльності керованих систем. Формування висновків стосовно системності упорядкованості і можливостей подальшого системного удосконалення і підвищення ефективності організації управлінської діяльності органів виконавчої влади.	Визначення сукупності взаємопов'язаних і взаємозумовлених видів робіт, здійснюваних у структурних частинах системи управління, які існують як певні цілісно-створені за стратегічними і поточними планами діяльності, передбаченими для виконання певного комплексу робіт із використанням знань науки управління і знань використовуваних нею інших наук. Розкриття соціального характеру і відкритості державного управління. Формулювання і обґрунтування політики розвитку управління, методичної підтримки трудових процесів, умов формування плинності процесів праці і стимулів для розвитку керованих об'єктів. Визначення умов відтворення управління його потенціалу. Встановлення і дотримання системних меж управління працею та її зв'язків з іншими підсистемами. Визначення умов і принципів поєднання трудових процесів виконуваної праці і операційного інструментарію діяльності виконавців складників систем управління працею. Визначення системи знань, необхідних для опанування, проектування і реалізації трудових процесів у системі управління та інших засобів операційного забезпечення управління працею для практичної розробки концепції.

дити консенсус використання управлінського потенціалу органів виконавчої влади, вдосконалювати систему оплати і мотивації праці, підвищувати соціальну відповідальність і надавати конкретний зміст критеріям соціальних детермінант.

Висновки і пропозиції. Отримані висновки і пропозиції являють собою попередній теоретико-аналітичний підхід до створення теоретичних засад побудови системи управління працею державних службовців. Він не презентується як кінцево завершений і єдиний для побудови системи управління працею. Водночас він може бути корисним для продовження досліджень управлінських трудових процесів, удосконалення практики управління, побудови нових структур і форм управління, слугувати базою для вдосконалення комунікативних засобів і сприяння підвищення ефективності використання управлінського потенціалу.

Теоретично виокремлені види і характеристики управлінської праці, їх зміст і процеси здійснення дадуть змогу створити уявлення і визначити сукупність наукових знань з управління працею, напрямки їх спільного практичного застосування і об'єднання в побудові систем управління працею, слугувати аналітичною базою в процесі розробки навчальних програм підготовки фахівців із вищою спеціальною управлінською освітою.

Концептуальні засади управління працею і виділення праці як об'єкта управління в окрему підсистему загального управління дасть змогу розширити і конкретизувати методи аналізу практичного стану організації праці в структурах органів виконавчої влади. Функціонування підсистем управління працею безпосередньо пов'язано з потребами підвищення ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади керованих ними систем, галузей і суспільних інститутів та організацій управління господарюючими суб'єктами. Це мотивує до продовження досліджень як окремих аспектів цієї проблеми, так і її цілісного розгляду.

Емпіричний характер питань організації управління працею в системі державного управління зумовлює необхідність подальших досліджень управління працею в контексті її кооперування із соціальними процесами групової і міжгрупової поведінки, соціального і корпоративного управління, що розширить сферу її групового пізнання і умови підвищення ефективності.

Список використаних джерел:

1. Колот А.М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 1998. 224 с.
2. Перевозчикова Н.О., Котова Ю.І. Особливості мотивації персоналу на сучасних підприємствах. Ефективна економіка. 2013. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1961>
3. Азарова А.О., Ковальчук О.А. Математичні моделі та методи управління мотивацією персоналу. Вінниця : ВНТУ, 2014. 140 с.
4. Савельєва В.С., Єськов О.Л. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2005. 336 с.
5. Колот А.М., Абрамов В.М., Данюк В.М. Мотивація і стимулювання праці в умовах переходу до ринку. Одеса : ОКФА, 1995. 215 с.
6. Одогов Ю.Г., Карташова Л.В. Управление персоналом: оценка эффективности : учеб. пособие. Москва : Экзамен, 2002. 256 с.
7. Колот А.М., Цимбалюк С.О. Мотивація персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2011. 398 с.
8. Управління персоналом : навч. посібник / Азарова А.О., Мороз О.О., Лесько О.Й., Романець І.В. Вінниця : ВНТУ, 2014. 284 с.
9. Грузина И.А. Анализ системы мотивации труда персонала (на примере промышленного предприятия). *Коммунальное хозяйство городов*. 2011. № 98. С. 357–363.
10. Семенова Л.Ю., Мірясов А.С. Формування ефективної системи мотивації праці на промислових підприємствах. *Молодий вчений*. 2016. № 1. С. 150–155.
11. Abraham H. Maslow. *Motivation and Personality* (2nd ed.) N.Y.: Harper & Row, 1970; Санкт-Петербург : Евразия, 1999 / Терминологическая правка В. Данченко; перевод А. М. Татлыбаевой. Київ : PSYLIB, 2004. URL: <http://psylib.org.ua/books/masla01/index.htm>
12. Кодекс законів про працю: затверджено Законом УРСР № 322-VIII від 10 груд. 1971 р. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
13. Економічні теорії в системі наукових економічних знань : навч. посібник / Н.П. Мацелюх, І.А. Максименко, П.В. Круш, В.В. Мартиненко, М.М. Теліщук та ін.; 2-ге вид. перероб. та доп. Київ : Центр учбової літ., 2016. 226 с.
14. Рудевська В.І. Еволюція теорій економічного зростання та чинники його оцінювання. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 2(22). URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/219125>
15. Штулер І.Ю. Еволюція теорій економічного розвитку у сучасному вимірі знань. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 216–219.

Bondarenko L. I. Theoretical bases of construction of the organization and management of work in system of public administration

The results of the study actualize the issues of organization and management of labor in the system of executive bodies of state power. Theoretical and substantive analysis of the nature and subject area of this type of work is offered, the content of work, specificity, characteristic features and features of work in the management system are revealed. The functional responsibilities of civil servants, organizational, technological and institutional principles of application of public administration science in the organization of labor activity are highlighted. The scientific bases of estimation of volumes and complexity of administrative work and theoretical and methodical bases of the organization of its planning are defined, the conceptualization of construction of management of work in system of executive bodies is carried out. The priority role of formation, organization of the flow and efficiency of labor processes in the organization of the management system to increase the influence of government on the socio-economic development of managed systems is proved. It is shown that the functioning of labor management systems is closely related to the need to increase the efficiency of management activities of public authorities, directly affects the effectiveness of decisions made. The content of labor management in the context of its cooperation with socio-professional, group and intergroup behavior, the expansion of the corporate nature and socialization of management, which contributes to the creation of conditions to ensure its competitiveness. The necessity of revising the perfection of the labor management system in the system of executive bodies in the conditions of modern changes in the society, which requires the development of reform measures in the public administration system and is objectively conditioned by the need for positive evolution of public administration processes. It is emphasized that the development of social and labor relations in this area, the achievement of consensus between the interests of government, the population, businesses and public institutions is gaining new importance to ensure the balance of management with the results of managed systems, sustainable development and competitiveness. authorities.

Key words: managerial work, public administration, civil servants, complexity of work, volume of work, labor processes, organizational components, analysis, planning, stimulation, labor management system.

В. Р. Будзин

кандидат наук із фізичної культури і спорту, доцент,
завідувач кафедри спортивної медицини та здоров'я людини
Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського

І. Є. Рибич

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри спортивної медицини та здоров'я людини
Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ВПЛИВУ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Нині світ знаходиться на критичному етапі пандемії COVID-19, після низки початкових успіхів у боротьбі з поширенням цієї інфекції в багатьох країнах після послаблення обмежень відбувається черговий спалах захворювання. У зв'язку із сезоном грипу в деяких частинах світу та зростанням кількості хворих та госпіталізованих багато країн зустрічаються з проблемою знаходження правильного балансу між ефективною охороною здоров'я населення, захистом особистих свобод та підтримкою своєї економіки.

При загальному охопленні послугами охорони здоров'я країни могли б ефективніше і результативніше вирішувати проблеми, пов'язані з тим, що пандемія COVID-19 прямо й опосередковано є причиною захворюваності та смертності. Вірус COVID-19 є найбільшою небезпекою для тих верств населення, які вже перебували в більш уразливому становищі, для тих, хто живе у злиднях, для людей похилого віку, для мігрантів і тих, хто був підданий насильницькому переміщенню. Щодо того, що охорона здоров'я населення та потенціал протидії економіки та суспільства пов'язані між собою, більше не може бути жодних сумнівів.

Досвід пандемії COVID-19 довів фактичні дані про те, що інвестиції в охорону здоров'я мають довгострокову перспективу, тоді як їх недолік може спричинити великомасштабні руйнівні соціальні та економічні наслідки протягом багатьох років. Важливу роль у тому, щоб покласти край пандемії та прискорити відновлення економіки у всьому світі, відіграватимуть безпечні та ефективні вакцини, засоби діагностики та лікування. Цілком очевидно, що масштабна соціальна робота щодо розширення доступу до діагностики та лікування як глобального суспільного блага, доступного для всіх, відповідає національним та економічним інтересам кожної країни.

У більш довгостроковій перспективі готовність до пандемій та механізм реагування у зв'язку з ними можна розглядати як глобальне суспільне благо, для якого потрібні інвестиції пропорційного обсягу коштів на глобальному та національному рівнях. Необхідна стандартизована система оповіщення про спалахи, пов'язана з конкретними діями національних та місцевих органів влади. Станом на сьогодні потенціал для систем запобігання надзвичайним ситуаціям у галузі охорони здоров'я населення та вжиття заходів у зв'язку з ними, як це потрібно відповідно до Міжнародних медико-санітарних правил, створила лише незначна частина країн.

Ключові слова: світовий досвід, державна політика, збереження громадського здоров'я, вплив, епідеміологічні загрози, пандемія COVID-19.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Накопичений досвід свідчить про необхідність загального охоплення послуг охорони

здоров'я, невиконання чого може призвести до катастрофічних наслідків у вигляді загибелі людей або втрати ними засобів для існування. Усі держави-члени Організації Об'єднаних

Націй прийняли рішення про те, що вони прагнутимуть доступного охоплення послугами охорони здоров'я до 2030 року в рамках досягнення цілей у сфері сталого розвитку та відповідно до Політичної декларації 2019 року про загальне охоплення послугами охорони здоров'я.

У контексті заходів щодо реагування у зв'язку з пандемією COVID-19 є відновлення після неї конкретних кроків, які можуть бути здійснені для усунення недоліків, виявлених через пандемію, і вкладання коштів в охорону здоров'я населення з більш серйозним потенціалом протидії в майбутньому. Щоб звести захворюваність і смертність до мінімуму, країни мають визначити, які найважливіші послуги охорони здоров'я мають надаватися насамперед під час загострення пандемії COVID-19. У міру спаду пандемії COVID-19 багато послуг, надання яких було припинено, необхідно буде оперативно надавати знову.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. На думку сучасних дослідників та відповідно до офіційної статистики, уряди держав усього світу посилили заходи контролю, вжиті з метою скорочення масштабів поширення COVID-19. До цих заходів належать закриття шкіл і місць роботи, скасування громадських заходів, обмеження кількості людей, які можуть збиратися разом, зменшення або припинення роботи громадського транспорту, введення обов'язку залишатися вдома, а також обмеження на поїздки всередині країни та за кордон.

Такі заходи є ефективними для того, щоб не звернути назад тенденцію до зростання кількості хворих на COVID-19 і померлих від нього. У країнах, в яких режим самоізоляції був введений на ранній стадії, у наступні тижні кількість померлих була нижчою, а сукупна смертність від COVID-19 на душу населення в різних країнах перестала зростати на різних рівнях. Деяким людям, які піддаються особливо високому ризику, людям старшого віку, може знадобитися додатковий захист від потенційного впливу інфекції COVID-19. Інші люди, які наражаються на такий ризик, такі як особи, взяті під варту за насильницькі злочини, звільнялися на індивідуальній основі.

Мета статті – обґрунтувати можливість імплементації світового досвіду державної політики збереження громадського здоров'я в період сучасних епідеміологічних загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Обмежувальні заходи, введені з метою обмеження поширення COVID-19 та послаблення навантаження на системи охорони здоров'я, призвели до скорочення обсягу поїздок, споживання та інвестицій, а також до обмеження пропозиції робочої сили та виробництва, що спричинило вкрай значні наслідки, особливо для найбільш уразливих верств населення. Відповідно до цих наслідків МВФ і Світовий банк підтримують ініціативу щодо призупинення обслуговування заборгованості, в рамках якої позичальники можуть використовувати ресурси, що вивільняються, для збільшення витрат на соціальні потреби, охорону здоров'я або економіку.

Як і у випадку ризику постраждати від COVID-19, з більшою ймовірністю не отримати основні послуги охорони здоров'я зустрічаються незаможні, групи населення, які перебувають у несприятливому становищі та в яких менше доступу до послуг [3]. У глобальному масштабі ці наслідки можуть серйозно підірвати або звернути прогрес у досягненні цілей у сфері сталого розвитку. Залежно від вікової структури населення приблизно у 5–15% хворих на COVID-19 присутні важкі симптоми, що вимагають кисневої терапії або проведення інших лікувальних заходів у стаціонарних умовах.

Відомими факторами ризику захворіти на COVID-19 у тяжкій формі є вік старше 60 років, гіпертонія, діабет, серцево-судинні захворювання, хронічні респіраторні захворювання або ослаблений імунітет. До людей, які наражаються на ризик хоча б одного з цих факторів, належить п'ята частина населення світу, а високому ризику захворіти на COVID-19 у важкій формі наражаються біля 4% населення світу. Частка населення, що наражається на підвищений ризик, найвища у країнах із великою кількістю літніх людей, африканських країнах із високим рівнем поширення ВІЛ/СНІДу та малих острівних державах із високим рівнем поширення діабету.

COVID-19 часто найсильніше позначається на тих, кому найскладніше з ним впоратися: літніх людей, які страждають на хронічні захворювання, або людей із низьким рівнем життя. Через пандемію COVID-19 високі показники захворюваності та смертності спостерігаються серед людей похилого віку, які перебувають в установах довгострокового догляду; крім того,

з цієї причини в цих установах відзначаються високі показники нестачі персоналу. У низці країн Європейського Союзу більше половини смертей, пов'язаних із COVID-19, припадає на пацієнтів, які проживають у таких установах. З високим ризиком також інфікуються люди, які живуть у закритих житлових приміщеннях, такі як жителі переповнених поселень, біженці, мігранти або ув'язнені.

Крім того, підвищеному ризику наражаються працівники життєво важливих сфер, таких як громадський транспорт, виробництво продуктів харчування та правоохоронці. Сприйнятливість до інфекції COVID-19 та її несприятливих наслідків посилює низку хронічних захворювань, люди, госпіталізовані у зв'язку з COVID-19, часто відчують тривогу та депресію. Тому важливо, щоб послуги у сфері психічного здоров'я розглядалися як найважливіша складова частина національних заходів реагування у зв'язку з пандемією COVID-19 та необхідність вжиття заходів щодо охорони психічного здоров'я.

Рішення про лікування та догляд мають прийматися на підставі медичної необхідності, а не на основі дискримінації за такими ознаками, як етнос, громадянство, релігія, стать, вік, інвалідність чи політична належність. Необхідно якнайактивніше залучати пацієнтів та осіб, які доглядають їх, до прийняття рішень, роз'яснюючи їм можливі варіанти лікування та супутні обмеження. Важливо, щоб лікування та догляд не призводили до збільшення фінансової скрути людей, що є одним з основних принципів загального охоплення послугами охорони здоров'я.

Для забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я такий підхід має особливо важливе значення, оскільки для досягнення прогресу в цій галузі необхідне державне фінансування. Незважаючи на ці заходи податково-бюджетного стимулювання, очікується, що в розвинених країнах обсяг виробництва скоротиться до 10 %, а в країнах із ринковою економікою, що формується, і в країнах, що розвиваються, вперше за понад 50 років відбудеться скорочення обсягу виробництва.

Це загрожує серйозними наслідками для здоров'я людей, і, ймовірно, прогрес, досягнутий у вирішенні всіх пов'язаних з охороною здоров'я завдань, поставлених у рамках цілей у сфері сталого розвитку, буде звернений [1]. Найбільшою мірою, ймовірно, від цього

постраждають ті країни, в яких показники злиднів збільшаться найсильніше. Значна частка людей, які поповнили низку тих, хто страждає від крайньої бідності, буде сконцентрована в країнах із високим рівнем бідності.

Необхідно продовжувати докладати основних зусиль для повного введення в дію заходів, що довели свою ефективність у галузі охорони здоров'я населення. Однак ці життєво важливі інструменти будуть ефективними, лише якщо вони будуть доступні для найбільш уразливих верств населення на основі рівноправності. У межах боротьби з COVID-19 вже досягаються результати, тестуються десятки нових засобів експрес-діагностики, котрі здатні радикально змінити стан справ, розроблено єдиний перевірений метод лікування тяжких форм COVID-19, складено найбільший портфель досліджень вакцин та засновано механізм забезпечення глобального доступу до вакцин, до якого приєдналася велика кількість країн.

Існує потреба продемонструвати актуальність базових послуг з охорони здоров'я населення, а також інших послуг охорони здоров'я для забезпечення потенціалу протидії населення стосовно нового вірусу чи пандемії та надати більш невідкладного характеру пошуку шляхів для забезпечення доступного охоплення послугами охорони здоров'я. Здоров'я є одним з основних прав людини, що охоплює медичні послуги, а також основні детермінанти здоров'я, коли всі люди та громади отримують необхідні їм медичні послуги без зайвих фінансових труднощів.

Доступне охоплення послугами охорони здоров'я за визначенням включає доступ до всього спектра послуг, у тому числі пропаганду здорового способу життя, профілактику та лікування. Все це, а також санітарно-епідеміологічна безпека, враховується під час відстеження доступності охоплення послугами охорони здоров'я. Однак на практиці основна увага приділялася в основному лікуванню, а профілактиці приділялося менше уваги або не приділялося уваги взагалі. Для того, щоб вживати ефективних і результативних заходів реагування у зв'язку з пандемією COVID-19 та закладати основи для кращого майбутнього, урядам необхідно активізувати вкладення коштів у головні функції системи охорони здоров'я, які мають основне значення для захисту та зміцнення здоров'я та благополуччя.

Досвід пандемії COVID-19 показав, що насправді системи охорони здоров'я багатьох

країн не були належно підготовлені до всебічного захисту здоров'я їх населення. Сильні системи охорони здоров'я, що ґрунтуються на первинній медико-санітарній допомозі, є основою для вжиття ефективних заходів реагування у зв'язку з пандемією COVID-19, а також для загального охоплення населення послугами охорони здоров'я. У багатьох країнах у рамках надзвичайного реагування приділялося більше уваги збільшенню масштабів інтенсивної терапії, а не первинної медико-санітарної допомоги.

Послуги, що надаються в установах, мають надаватися або дистанційно, або з використанням засобів індивідуального захисту, тоді як послуги з надання первинної медико-санітарної допомоги, які зазвичай надаються під час багаторазових відвідувань, мають надаватися на комплексній основі [4]. У разі обмеження доступу до послуг, що надаються в установах, слід невідкладно впровадити альтернативні підходи до забезпечення доступності основних лікарських засобів та послуг.

Вирішальне значення для збереження довіри людей мають ефективна комунікація та взаємодія з населенням, хоча під час пандемії COVID-19 зустрічі між пацієнтом та постачальником послуг мають проводитись відповідно до рекомендацій із фізичного дистанціювання, пацієнтам не слід відкладати звернення за медичною допомогою через захворювання, які важливо лікувати вчасно, та слід продовжувати поточне лікування хронічних захворювань. Важливою частиною заходів реагування у зв'язку з пандемією COVID-19 є надання чіткої інформації про те, коли і куди звертатися за медичною допомогою, зупинення стягнення плати з пацієнтів та додаткові роз'яснення щодо безпеки медичної допомоги.

В умовах пандемії COVID-19 особливо важливим стає визнання урядами того, що без участі місцевих жителів, постраждалого населення, відповідних зацікавлених сторін та організацій, громадянського суспільства та приватного сектора вирішити проблему епідемії неможливо. Ефективність заходів реагування залежить від довіри до уряду, внаслідок чого його стратегії користуються підтримкою, а також від наявності ефективного управління у великій кількості зацікавлених сторін та організацій та його чіткої підзвітності. Важливість участі груп населення неодноразово виявлялася в тому, що вони робили внесок у мобілізацію населення, підвищення обізнаності, сприяння передбачуваним

інфікованим у зверненні догляду та послуг, а також подальше спостереження під час відновлення та надання допомоги.

Життєво важливим кроком на шляху до забезпечення вищого рівня здоров'я населення є усунення фінансових перешкод на шляху отримання доступу до послуг охорони здоров'я. Під час економічного спаду цього досягти непросто, проте пандемія COVID-19 показала, що ефективний контроль над епідемією приносить користь економіці. Пандемія COVID-19 посилює необхідність усунення фінансових перешкод у прийнятті окремими особами рішень про те, чи слід звертатися за медичною допомогою.

В ідеальному випадку під час пандемії COVID-19 пацієнти не мають вносити додаткову плату у пункті надання основних послуг, оскільки необхідність плати може стати суттєвою перешкодою на шляху звернення за необхідною медичною допомогою та її отримання, хоча, як правило, ця проблема розглядається в контексті забезпечення доступу на основі рівноправності. Уряди могли б створити надійні механізми, що забезпечують безплатне надання основних послуг, і чітко довести цю політику до людей.

Якщо охоплення послугами охорони здоров'я залежить від зайнятості, економічні потрясіння, що ведуть до втрати офіційних робочих місць, також негативно впливають на охоплення послугами охорони здоров'я. Це суперечить ідеї загального охоплення послугами охорони здоров'я, оскільки право на охорону здоров'я не є прерогативою лише працівників. Тому в країнах, у яких поширене охоплення такими послугами, засноване на виплаті внесків та пов'язане із зайнятістю, вирішальне значення має скерування на потреби системи охорони здоров'я надходжень із бюджету загалом, як для зниження вразливості системи до втрати робочих місць, так і для забезпечення можливості вжиття найважливіших заходів, необхідних для реагування у зв'язку з пандемією COVID-19.

Що стосується окремих послуг, то досвід боротьби з пандемією COVID-19 показує, що системи охорони здоров'я, що характеризуються значною нерівністю у правах на отримання послуг та роздроблені на численні схеми та програми, створюють проблеми не тільки для людей, які наражаються на ризик залишитися без уваги, але й для суспільства та економіки загалом [2]. Роздрібнені системи також меншою мірою здатні ефективно

реагувати на спалахи інфекційних захворювань, ніж системи, в рамках яких права надаються на більш рівній основі.

Для забезпечення готовності до пандемій та реагування на них необхідна стандартизована система оповіщення про спалахи, пов'язана з конкретними діями національних та місцевих органів охорони здоров'я. Для профілактики та забезпечення готовності у країнах із низьким рівнем доходу та нестабільних країнах потрібна соціальна солідарність та підтримка з боку високо розвинутих країн. Регулярні інформаційні системи охорони здоров'я не в змозі генерувати оновлену інформацію про розгортання послуг та спрямування коштів на охорону здоров'я.

Держави могли б вкласти кошти в надійні системи даних, оскільки сучасні інформаційні системи не в змозі надавати останні дані про хід здійснення програм та вкладень коштів в охорону здоров'я. Де це можливо, в інформаційних системах управління охороною здоров'я можуть ставитися завдання щодо подання даних у розбивці за статтю, віком, доходами, расою, етнічною належністю, міграційним статусом, інвалідністю, місцезнаходженням та іншими характеристиками, важливими для тієї чи іншої країни.

Системи охорони здоров'я повинні розвиватися в напрямі більш комплексного підходу до загального охоплення медичним обслуговуванням, первинної медико-санітарної допомоги та соціального захисту. Пандемія COVID-19 має стати переломним моментом у плані забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій у галузі охорони здоров'я на основі вирішення проблем, пов'язаних із соціальними детермінантами здоров'я, а для цього потрібна міжсекторальна співпраця та вкладення коштів у державні послуги, що відіграють вирішальну роль у XXI ст.

Для галузі охорони здоров'я кожної країни це означає, що як ніколи важливо проводити належну політику, аби уможливити просування вперед шляхом доступного охоплення медичним обслуговуванням. У зв'язку з пандемією COVID-19 країнам необхідно оновити свої національні плани в галузі охорони здоров'я, щоб потенціал забезпечення готовності та реагування був інтегрований на підтримку систем охорони здоров'я. Зусилля країн щодо зміцнення їхніх систем охорони здоров'я для доступного охоплення послугами охорони здоров'я могли б підтримати ключові глобальні донори.

Для того, щоб поставити поширення вірусу під контроль, уряди держав світу мають надсилати населенню чітку та послідовну інформацію про те, як поводитися. З метою боротьби з пандемією COVID-19 необхідно продовжувати активізувати вжиття заходів щодо охорони здоров'я населення, щоб звести поширення COVID-19 до мінімуму, до цих заходів належать закриття шкіл і місць роботи, скасування публічних заходів, обмеження кількості людей, які можуть збиратися разом, скорочення обсягу роботи громадського транспорту, а також обмеження на поїздки всередині країни та за кордон.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У контексті збереження громадського здоров'я, щоб звести захворюваність та смертність до мінімуму, під час загострення пандемії COVID-19 необхідно продовжувати надання першочергових послуг охорони здоров'я. Необхідно значно розширити доступ до нової експрес-діагностики та лікування і забезпечити, щоб майбутні вакцини від COVID-19 стали глобальним суспільним благом, доступ до якого надається всім і всюди. В умовах пандемії COVID-19 стало ще важливіше, щоб уряди перейшли до використання підходу, в рамках якого передбачається залучення до боротьби з нею всієї держави та всього суспільства, а без участі місцевих жителів, постраждалого населення, громадянського суспільства та приватного сектора вирішення проблеми пандемії COVID-19 неможливе.

Для забезпечення готовності до реагування у зв'язку з ними необхідна стандартизована система оповіщення про спалахи, пов'язана з конкретними діями національних та місцевих органів охорони здоров'я. Потрібні пропорційні інвестиції на глобальному рівні, об'єднані з метою зміцнення національних систем загальною та забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я. Досягнення безпеки в галузі охорони здоров'я та просування вперед шляхом загального охоплення послугами охорони здоров'я не виключають один одного, для них обох вирішальну роль відіграє зміцнення охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018р. №411/Кабінет Міністрів України. URL:

- <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.11.2021).
2. Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 19.10.2021).
 3. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
 4. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.

Budzyn V. R., Rybchych I. Ye. World experience in the formation and implementation of public policy for public health during the impact of epidemic threats to the COVID-19 pandemic

The world is currently at a critical juncture in the COVID-19 pandemic, and after a series of initial successes in combating the spread of the infection in many countries, another outbreak is under way after restrictions were lifted. Due to the flu season in some parts of the world and the growing number of sick and hospitalized, many countries face the challenge of finding the right balance between effective public health, protection of personal freedoms and support for their economies.

With universal health coverage, countries could more effectively and efficiently address the issue that the COVID-19 pandemic is a direct and indirect cause of morbidity and mortality. The COVID-19 virus is the greatest threat to those who are already in a more vulnerable position, to those living in poverty, to the elderly, to migrants and to those who have been forcibly displaced. There can no longer be any doubt that public health and the potential for economic and societal response are interlinked. The experience of the COVID-19 pandemic has shown that there is long-term evidence that investment in health care can have far-reaching devastating social and economic consequences over many years.

Safe and effective vaccines, diagnostics and treatments will be important to end the pandemic and accelerate economic recovery around the world. It is clear that large-scale social work to increase access to diagnosis and treatment as a global public good accessible to all is in the national and economic interests of each country. In the longer term, pandemic preparedness and response can be seen as a global public good that requires a proportionate investment at the global and national levels. It requires a standardized outbreak alert system linked to specific actions by national and local authorities. To date, only a small number of countries have the capacity for public health emergencies to prevent and respond to public health emergencies, as required by International Health Regulations.

Key words: world experience, public policy, preservation of public health, impact, epidemiological threats, pandemic COVID-19.

С. Н. Ганущин

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки
Інституту управління, психології та безпеки
Львівського державного університету внутрішніх справ

МІЖДИСЦИПЛІНАРНІСТЬ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ПІДХОДУ ДО ВИВЧЕННЯ АКСІОЛОГІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Досліджено міждисциплінарний вимір аксіології громадянського суспільства в Україні із застосуванням публічно-управлінського підходу. З'ясовано, що запорукою вдалих результатів вивчення запропонованої наукової проблеми є перерозподіл прав і повноважень учасників соціально-політичного життя в бік розширення повноважень громадських організацій, об'єднань громадян, формування відносин на засадах політичного партнерства тощо. Тобто зростання багатоманітності неминує призводити до появи протиріч, конфліктів, колізій, ускладнення структури як політичної системи, зв'язків між її елементами. Обґрунтовано, що, приміром, світова та вітчизняна наукова думка розробила низку принципів суспільної взаємодії. До найпоширеніших із них доцільно зарахувати забезпечення прав і свобод людини в повному обсязі відповідно до Загальної декларації прав людини і міжнародно-правових норм, забезпечення добровільної громадянської кооперації засобами свободи асоціацій, забезпечення повноцінного суспільного діалогу, ідейного патріотизму та терпачості до різних поглядів, правову захищеність громадянського суспільства (сукупності недержавних добровільних асоціацій громадян та їх структур), відповідальність держави перед громадянами, усвідомлення необхідності того, аби держава та її влада була обмеженою та адаптивною, та ін. Доведено, що за суттю ці зазначені аспекти виражають не стільки взаємодію держави й влади, скільки принципи, що забезпечують адекватну взаємодію цих двох суб'єктів, даючи особі змогу почуватися захищеною, почутою, розвивати комунікацію, зворотний зв'язок тощо.

Ключові слова: *людина, громадянин, публічно-управлінський підхід, аксіологія, цінності, громадянське суспільство, держава, публічне управління.*

Постановка проблеми. Формування громадянського суспільства безпосередньо пов'язане зі зростанням соціальної багатоманітності, збільшенням кількості неурядових організацій та зростанням показників їх відповідальності. Власне, ці детермінанти доцільно назвати основними у визначенні показника задовільної комунікації всередині державно-владних відносин, проте існують ще й так звані допоміжні методологічні маркери, здатні свідчити про це, або ж так звані зворотні маркери, що підтверджують адекватне сприйняття ситуації суспільством. Серед них – виховання відповідальності громадян та їх об'єднань перед державою та суспільством, обов'язкове врахування історичних особливостей даних держави та суспільства, їх традицій та політичної культури, створення правових гарантій її цілісності та непорушності, відсутність у переваж-

ної частини населення бажання посягання на її цілісність, суверенітет, економічну безпеку, повагу до правопорядку. За таких обставин доцільно говорити і про праксеологічний зріз проблеми, тобто управління й суспільно-владні взаємини, і про міждисциплінарність методологічного підходу, що спричиняє, з одного боку, поглиблення знань та розуміння проблематики окресленої сфери, з іншого ж – ускладнення отриманих результатів різними трактуваннями однієї і тієї ж сфери пізнання, що інколи певним чином доповнюють чи корелюють між собою, а іноді ж, навпаки, є діалектично протилежними, включно до заперечення одна одної.

У цьому контексті видається доцільним розглянути методологію філософії, політології, соціології, державного управління, правознавства та, закономірно, публічного управління, а також відповісти на запитання, який

саме інструментарій вона пропонує в контексті пізнання взаємин держави і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аби вирішити завдання, означені в цьому науковому пошуку, ми проаналізували праці, в яких достеменно чи дотично вивчено питання формування громадянського суспільства в Україні, застосовуючи публічно-управлінський підхід. Посилання на них будуть подані в тексті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям публікації. **Метою статті** є дослідження міждисциплінарного виміру аксіології громадянського суспільства в Україні, застосовуючи публічно-управлінський підхід.

Виклад основного матеріалу. Загалом наполягаю на тому, що міждисциплінарний підхід до формування громадянського суспільства стосується не лише наукового способу впливу на суспільні відносини за допомогою права, соціології, політології, державного управління, але й міждисциплінарних способів впливу на суспільні відносини, а також різноманітних видів суспільно-політичної активності громади. Отже, міждисциплінарний характер методології дослідження закономірно потребує пошуку переліку методологічних концепцій конкретних наук, що залучені до виявлення закономірностей державного управління, взаємин влади та суспільства.

Сучасна правова доктрина ідентифікує громадянське суспільство та правову державу як необхідні, автономні, водночас необхідні та взаємодіючі сфери людського життя. Ці суспільні сили об'єктивно потребують одна одної, хоча їхня повсякденна взаємодія ледве може бути ідеальною, адже кожна з них має особливу природу, відображає діалектично протилежні сфери людського співіснування. У державних справах наявне бажання чіткої і формалізованої інституціоналізації людських взаємин, а на практиці громадського життя спостерігається тяжіння до різних форм активності, вільнодумства та свободи ідей. Окрім цього, важливим чинником і маркером громадянського суспільства постає демократія в аспекті наявності основних власників засобів виробництва, а також їх відгалужень, взаємодії структур громадянського суспільства із системою політичної влади, державними структурами. А механізмом, методи якого дають змогу синтезувати ці два феномени органів управління й суспільства та процеси, що в них роз-

гортаються, є природне та позитивне право, їх інтеграція та інтерпретація.

Означене вказує на так зване правозабезпечення як на одну з основних ознак правової держави, а наявність останньої – маркер розвиненості громадянського суспільства. Тому й визнання безумовної цінності людського життя, її внутрішньої свободи, культурної перспективи – невіддільна передумова грамотної сучасної взаємодії держави та людини. Саме в межах громадянського суспільства можна забезпечити моральне вдосконалення особи. Громадянське суспільство як система соціальних зв'язків забезпечує життєдіяльність суспільно-політичних інститутів, незалежних від держави та здатних забезпечити умови для самореалізації індивіда. У цій системі різні групи людських інтересів реалізуються через інститути, що їх формує механізм держави.

Упродовж багатьох десятиліть українське суспільство формувалося у стані абсолютного примату держави над суспільством. Радянська методологія взаємин держави та соціуму укладена на вдалих спробах наукового обґрунтування захисту інтересів держави, а не особи, безумовного підпорядкування особи державі, вивищення соціальних прав над політичними, синонімізації понять держави та суспільства. Закономірно, що в межах цієї системи відбувалося і вивищення особи-управлінця над особою з громади. Це виявлялося як на формальному, так і на неформальному рівнях та спричинило появу поняття бюрократії та плекання її ідеї. А на практиці громадянське суспільство існує та функціонує в діалектичній єдності з державою. За демократії громадянське суспільство тісно взаємодіє з державним управлінням, а за авторитаризму та тоталітаризму перебуває в пасивній (рідше – активній) опозиції.

Особливе значення та пріоритетність громадянського суспільства чітко проявляються в поворотних точках політичного процесу (реалізації політичних прав шляхом виборів), коли від його реальності залежать перспективи влади. У цьому випадку держава йде назустріч громадянському суспільству, апелюючи до масової свідомості, намагаючись переконати в позитивному сенсі наявного політичного режиму [1, с. 318]. Однак не слід оминати увагою те, що в міждисциплінарній структурі соціального управління та функціонування громадянського суспільства йдеться не лише про управління державне. Ми розглядатимемо також соціальне

управління загалом, що своєю чергою охоплює і самоуправління об'єднань громадян. Саме воно є вершиною як самоуправління за ідеологічною та ціннісною природою, а також акме громадянського суспільства, найвищим рівнем його розвитку.

Окрім цього, місцеве самоврядування також є виявом самоуправління, адже локальна, регіональна влада є прямо та безпосередньо обраною не ким іншим, а громадою. Це дає підстави стверджувати, що територіальна громада водночас постає суб'єктом та об'єктом (її діяльність) реалізації політики інституту самоуправління, яка є фактором її життєдіяльності. Це той випадок, коли ми говоримо про громаду в чистому вигляді [2, с. 197]. Коли ж йдеться про органи місцевого самоврядування, то маємо справу зі змішаною формою управління: переважно соціальним самоуправлінням, позаяк ці органи формуються прямо та безпосередньо за участі громади. Утім регіональна місцева політика знаходиться під значним впливом держави.

Традиційним для демократичної традиції є розуміння самоуправління як вершини, деонтологічного акме управлінського процесу, позаяк не лише виявляє вершину суспільної самосвідомості, але й сприяє демонстрації різноманітних індивідуальних потреб, особистісних прагнень і зацікавлень, а також залученню громадськості до вирішення життєво важливих для суспільства задач. Проте не слід забувати, що і ця сфера суспільних відносин не позбавлена недоліків і прогалин. Доцільно все ж таки розпочати з того, що суспільні організації та суспільство загалом у міру об'єктивних факторів політичної та правової реальності нині перебувають у неоднорідному стані, роздробленості та дисгармонії. Попри те, значення й суспільна вага неурядових організацій після процесу стрімкої популяризації з часу набуття Україною незалежності у 90-х та нульових роках дещо втрачають авторитет у зв'язку з певною номінальністю, декларативністю, неможливістю вирішити суспільні проблеми. Цьому перешкоджає високий індекс сприйняття корупції в Україні.

Такі тенденції не можуть не тривожити чи залишати байдужими, адже виявляються в забезпеченні вирішення життєво важливих проблем суспільства в найрізноманітніших сферах. Тому їхня, з одного боку, затребуваність та корисність, з іншого – деякою мірою заявлена неефективність, долучилися до

виникнення переліку маркерів-критеріїв, що здатні вказувати на відповідність трьом умовам дієвості громадських організацій, а отже, потенційного рівня самоуправління та самоконтролю у суспільстві. Про успішну політичну діяльність органів самоуправління та громадськості може йтися за умови, якщо: 1) вона відповідає переважачим суспільним інтересам; 2) є спрямованою на зміну політичних відносин, точніше – на їх перманентне покращення; 3) такі зміни досягаються завдяки зусиллям; їх настання є очевидним і таким результатом, що стосується більшої частини населення [3, с. 398].

Отже, має відбуватися одночасна зміна розвитку суспільно-політичних відносин і самого об'єкта, громадської організації. В іншому випадку, а також за винятком будь-якого з перелічених маркерів, не може йтися про реальні й конкретні зміни всередині суспільно-владних відносин. Проте не лише це є запорукою активної реалізації самоуправління та вирішення задач потенційного самоконтролю громадськості. Є низка інших факторів, що здатні впливати на потенціал самоформування інституту громадянського суспільства, серед яких провідне місце посідає формування соціально активної особи та високого рівня професійної самосвідомості громадян.

В ідеальному деонтологічному вимірі методологічний інструментарій держави є належним та відповідним за умови, якщо його засобовий інструментарій є ефективним для такого розвитку системи органів місцевого самоврядування, за якого б максимальна спрямованість державної політики була орієнтована на створення необхідних умов для розвитку місцевого самоврядування відповідно до критеріїв та запитів, що їх виражає суспільство [4, с. 190–191]. Органи місцевого самоуправління стають найвищою та останньою інстанцією в розробленні принципів і методів функціонування політичної системи. Крім цього, місцеві громади, що на їх основі та для захисту їхніх інтересів обираються органи місцевого самоврядування, постають соціальною базою для розвитку спільноти людей. Надмірне втручання у сферу соціального управління, а саме самоуправління з боку державного управління, суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоуправління, в якій основним суб'єктом визнається місцева громада [5, с. 487]. Зрештою, така постановка питання дає підстави припустити, що з огляду на методологію та пошук максимально набли-

женої до дійсності міждисциплінарної моделі слід зауважити таку особливість місцевої громади, як її приналежність до переліку форм політичної влади.

Загалом наука щодо управління суспільством вимагає цілісності, хай і з урахуванням природної діалектики, узгодженості всіх частин схеми побудови суспільства. Якщо ж науковець чи практик викидає певні частини цієї схеми з теорії, то вчинки його є антинауковими. Тому більшістю наукових доктрин визнається, що соціальна система постає комплексом потреб людей як елементів системи. Проте це не поодиноким типом причиною. Існує плеяда потреб соціальної системи, що охоплюють еволюційні, усвідомлені чи неусвідомлені запити суспільства. Такі принципи можна подолати, якщо змінити традиційне уявлення та тлумачення одного із принципів системної методології. Йдеться про принцип суперечності об'єктивно еволюційних потреб громади як системи, з одного боку, та реальних можливостей їх задоволення за допомогою механізму держави зокрема. Зрештою, наведені постулати відображені у спрощеній інтерпретації редакції Г.В.Ф. Гегеля: синтез, що усуває ту чи іншу тезу, не знищує її, а перетворює та зберігає його в більш розумній формі [6, с. 54]. Таким чином, наявна доктринальна та методологічна спадщина не є такою, що заперечується та відкидається цілковито, натомість імплементується в сучасність як соціальний ресурс, що, з одного боку, полегшує проведення реформ, які постають перед людьми як продовження звичної політики, а з іншого – змушує владу поважати та цінувати такий ресурс, як здатність зберегти і розвинути національну культуру. Така ситуація є характерною для класичної правової доктрини.

Не менш важливим є і те, що в сучасному суспільстві переважає думка про довершенний вигляд громадянського суспільства ледь не відразу після зародження конкретної незалежної держави, розуміння статей її вищого закону, як норм дії, а не декларативних, що на їх досягнення спрямовані потуги правової системи, тоді як де-факто процес формування громадянського суспільства неминучий без конфронтації, протистояння, боротьби. Ця проблематика посилюється у зв'язку з тим, що, позаяк ідея про громадянське суспільство як аксіологічну цінність поширюється на весь цивілізований світ та має всезагальний характер, цілком закономірно воно володіє низкою

загальних показників і властивостей. Водночас на практиці ми маємо змогу спостерігати різноманіття умов формування, існування та перманентних змінних процесів усередині громадянського суспільства.

Зазначені фактори взаємозалежать від етапів історичного розвитку кожної конкретної держави, стадійності суспільного розвитку, традицій, звичаїв, переважаючого типу історичного розвитку [7, с. 3]. Громадянське суспільство будь-якого типу передбачає наявність управлінців та управляючих. І чим вищого рівня розвитку суспільні відносини, тим меншого управління державного потребує суспільство, натомість виявляється його акме – феномен самоуправління. У таких державах кількість управлінців у разі пропорційно менша за кількість управлінців.

Окрім цього, векторний пласт дослідницької методології дає підстави стверджувати про можливість формулювання поняття стратегії управління. За загальним правилом, до цього феномена належать такі елементи, як маркер стану дослідження про об'єкт управління, маркер цілей методології управління, тобто маркер окресленого дослідженням стану об'єкта управління в майбутньому, маркер внутрішніх змін об'єкта управління, маркер дії зовнішніх факторів та форс-мажорів, маркер управління рівним вектором похибки управління, маркер-індикатор змін об'єкта та його видів. Також слід зазначити, що вектори внутрішніх змін об'єкта управління і впливу на нього зовнішнього середовища, залежно від спрямованості своєї дії, можуть як зменшувати, так і збільшувати вектор похибки, а разом і показник бажаного управління.

На завершення аналізу методологічних невдач та прогалин слід зазначити, що не зовсім коректно в системному значенні враховується вплив зовнішніх факторів. Часто на практиці відбувається так зване «підтягування» наявної ситуації до ідеалу. Закономірно, що цей процес призводить до невдач, опору, а отже, посилення як авторитаризму в різних формах, неминуче стікаючи в площину суспільно-політичного кризи. Отже, доцільно стверджувати: з урахуванням викладених положень і висвітлення недоліків можна сконструювати основні типи міждисциплінарних методологічних стратегій управління. Зокрема, це: так звана випереджаюча стратегія, тобто така, що працює на профілактику та усунення

зайвих ресурсних затрат; супровідна, або така, що вимальовує лінійну пряму в напрямі «мета-висновки»; програмна, яка забезпечує первинне планування та усуває потребу вносити тактичні зміни; оптимальна, що схожа за змістом із випереджаючою та компенсуючою, або спрямована на ліквідацію негативних зовнішніх впливів, втрат, помилок і невдач, що вже настали у зв'язку зі зміною внутрішнього стану об'єкта під час дослідження.

Висновки і пропозиції. Кожна з методологічних стратегій володіє позитивними та негативними аспектами та характеристиками. Враховуючи особливості об'єктів, предмета та методів конкретної галузі знань, будь-яка з цих стратегій здатна вносити свої пропозиції щодо вдосконалення суспільно-владних відносин, а міждисциплінарна компонента – вдало їх синтезувати, інтегрувати та інтерпретувати. Так, я переконана: вирішити завдання щодо оптимального функціонування соціальної системи можна винятково в межах взаємодії держави та громадянського суспільства. Це закономірно, позаяк держава є досягненням народу, а народ – це не будь-яке, а об'єднання багатьох людей, взаємопов'язаних узгодженістю з питань виявлення спільних інтересів. Отже, первинною причиною такого узгодження стає потреба колективного співжиття задля підтримання і збереження власного існуван-

ня. І ця сукупність членів колективного життя, узгодженості та спільності прагнень поступово переростає в суспільство.

Усе це нашоєму на думку про те, що засадничою методологічною запорукою не суто злагодженого, а й взаємно збагачуючого співжиття особи та держави є культивування навичок автономної політичної участі, а наслідком є створення механізму діалогу та налагодження взаємодії недержавних інститутів і держави.

Список використаної літератури:

1. Поппер К. Открытое общество и его враги. Москва : Алгон, 1992. 462 с.
2. Гайек Ф. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. Київ : Аквілон-Прес, 2000. 448 с.
3. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен : УВАН, 1963. 450 с.
4. Пожарский Д.В., Мирзоян Э.Р. Цель государства в учении Георга Еллинека. *Вестник Владимирского юридического института*. 2008. № 1. С. 190–191.
5. Мартинов А.Ю. Європейська соціальна хартія. Енциклопедія історії України. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3. 672 с.
6. Кірюхін Д.І. Вступ до філософії релігії Гегеля. Філософія як спекулятивна теологія. Київ : ПАРАПАН, 2009. 204 с.
7. Мигранян А.В. Демократия и нравственность. Москва : Знание, 1989. 62 с.

Hanushchyn S. N. Interdisciplinary of the public-management approach to the study of axiology of civil society in Ukraine

The article is devoted to the study of the interdisciplinary dimension of the axiology of civil society in Ukraine using a public administration approach. Therefore, it was found that the key to successful research results of the proposed scientific problem is the redistribution of rights and powers of participants in socio-political life towards expanding the powers of public organizations, associations, building relationships based on political partnership and more. That is, the growth of diversity inevitably leads to contradictions, conflicts, the complexity of the structure as a political system, the relationship between its elements. It is substantiated that, for example, world and domestic scientific thought has developed a number of principles of social interaction. The most common of them are: ensuring human rights and freedoms in full in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and international law; ensuring voluntary civil cooperation by means of freedom of association; ensuring full-fledged social dialogue, ideological patriotism and tolerance for different views; legal protection of civil society (a set of non-governmental voluntary associations of citizens and their structures); responsibility of the state to citizens, awareness of the need for the state and its power to be limited and adaptive, etc. Finally, it is proved that in essence all these above aspects express not so much the interaction of state and government, but the principles that ensure adequate interaction of these two entities, giving a person the opportunity to feel protected, heard, develop communication, feedback etc.

Key words: person, citizen, public administration approach, axiology, values, civil society, state, public administration.

УДК 349.3:332.1:331.101:352.02

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.9>

М. М. Гучко

аспірант Навчально-наукового інституту
державного управління Національного
університету «Львівська політехніка»

УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ В ЕФЕКТИВНОМУ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ З КООРДИНАЦІЇ РОБОТИ ПЕРСОНАЛУ МІЖНАРОДНИХ КОМПАНІЙ

На сучасному етапі ефективне управління людськими ресурсами вимагає розуміння всіх питань, пов'язаних із функціонуванням компанії, адаптацією стратегії та кадрової політики до потреб стратегії організації. Необхідно провести ознайомлення з питаннями управління людськими ресурсами в міжнародних компаніях та зробити вказівки щодо проблем, з якими доводиться зустрічатися працівникам кадрових відділів у повсякденній роботі.

Нині замало бути в пошуку людських ресурсів, займатися лише адмініструванням персональних даних, створенням та веденням файлів співробітників, необхідно мати бізнес-обізнаність, розуміти механізми, що керують ефективністю компанії та володіти необхідними знаннями у сфері комплексного управління. Контроль персоналу використовується для раціоналізації зайнятості та зменшення випадковості через координацію планування, контролю та ефективного інформування.

Сучасний фахівець підрозділу управління персоналом має володіти широкими знаннями та компетенцією, що дасть йому змогу діяти як консультант управління людськими ресурсами, що підтримує правління у прийнятті стратегічних рішень, котрі впливають на глобальне функціонування компанії. Безумовно, ця роль складніша в міжнародних компаніях, де, окрім знання різноманітних кадрових інструментів і процесів, потрібно також продемонструвати знання культури цієї країни, ринкового середовища та менталітету співробітників.

Управління персоналом колись було другорядним завданням у багатьох організаціях, але за останні два десятиліття його значення надзвичайно зросло. Це пов'язано зі збільшенням складності юридичної діяльності, визнанням того, що людські ресурси є цінним засобом підвищення ефективності та усвідомлення витрат, пов'язаних з їх неналежним управлінням. Фахівці з управління персоналом також відіграють надзвичайно важливу роль внутрішнього консультанта, хоча варто підкреслити, що задля ефективного виконання цієї ролі вони, вочевидь, повинні мати відповідний рівень освіти, знань, компетентності та досвіду.

Нині такий підхід є очевидним у визначенні ролей, які виконуються в рамках сучасної кадрової функції, вони включають роль стратегічного партнера, роль внутрішнього постачальника послуг для зрозумілих клієнтів та роль внутрішнього консультанта. Коли йдеться про виконання ролі стратегічного партнера, слід підкреслити, що менеджери з персоналу часто перебувають у радах міжнародних компаній, відповідно, посади в організаційних структурах цих компаній високі, тобто зазвичай вони підпорядковуються безпосередньо керівникам.

Слід усвідомлювати, що, окрім менеджерів із персоналу, на якість виконуваної діяльності та на те, як компанію сприймають у контексті більш-менш привабливого роботодавця, впливають усі працівники. Проте варто враховувати обсяг покладених на посаду завдань, а також рівень повноважень та прийняття рішень, а не лише посилатися на номенклатуру посади, саме їх підхід та рівень компетентності, знань та відданості безпосередньо впливають на інших працівників цієї компанії. Завдяки їм реалізується постачання програм навчання та розвитку, системних стимулюючих рішень, привабливих соціальних пакетів, прозорих та функціональних процедур.

Ключові слова: міжнародні корпорації, управлінські підходи, реалізація, персонал, кадрова політика, формування, сучасний менеджмент, координація.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. На сучасному етапі дедалі більше компаній, незалежно від розміру, вирішують вийти за межі власної країни, причиною цього може бути пошук нових клієнтів, постачальників, підрядників, або така ситуація має місце в разі злиття чи поглинання іншими компаніями. Управління людськими ресурсами в міжнародних компаніях стає одним із найбільших викликів, з якими зустрічаються практики та теоретики кадрового менеджменту в XXI столітті [8]. Причиною цього є те, що рішення та дії набагато складніші, ніж на вітчизняному підприємстві, що працює на одному локальному ринку, з якого походить компанія.

У випадку з міжнародними компаніями необхідно враховувати багато відмінностей у середовищі, як на рівні окремих локальних одиниць, розташованих у різних регіонах світу, так і на глобальному рівні, що стосується всієї міжнародної організації. Як наслідок, управління людськими ресурсами в міжнародних умовах варто розглядати зі стратегічної позиції, на початку XX століття реалізацію кадрової функції дедалі частіше розуміли як єдине ціле, а вона набула довгострокового виміру і тому заговорили про стратегічне управління людськими ресурсами, новітні підходи та принципи діяльності.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Провідні дослідники у сфері управління персоналом зазначають, що сутність управління людськими ресурсами в міжнародних компаніях не має обмежуватися врахуванням відмінностей зовнішнього середовища іноземних підрозділів [6]. Вкрай важливо звернути увагу на глобальні тенденції, які відбуваються на сучасному етапі, а саме: поглиблення та інтенсифікація зв'язків між різними сферами, диверсифікація праці, розвиток нових, гнучких форм і умов зайнятості, технічний прогрес, створення нових організаційних форм та очікування поведінки з високою соціальною відповідальністю.

У сучасних дослідженнях встановлено, що діяльність, яка здійснюється у сфері кадрового, повинна давати змогу компанії отримати глобальну конкурентну перевагу, мати чудову адаптивність, забезпечити адаптацію до нових умов у короткостроковій перспективі та високу здатність передавати знання та навички.

Для того, щоб стратегія управління людськими ресурсами суттєво сприяла досягненню конкурентної переваги компанії шляхом створення унікального людського капіталу та його ефективного використання, вона має бути інтегрована з іншими елементами стратегічної конфігурації міжнародної організації, а також необхідно враховувати специфічні фактори на міжнародних ринках.

Мета статті – обґрунтувати сучасні управлінські підходи в ефективному формуванні та реалізації кадрового менеджменту з координації роботи персоналу міжнародних компаній.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Управління людськими ресурсами позначає сукупність рішень і дій, пов'язаних із людьми, котрі в довгостроковій перспективі є безпосередніми практиками в кадровій сфері, орієнтовані на досягнення цілей міжнародної організації та потреб її співробітників і мають принципове та далекосяжне значення для успіху цієї організації. Фахівці з персоналу визначають модель цінності для співробітників, щоб вони знали, що вони важливі для компанії та їхня робота додає цінність, представляють інтереси співробітників у спілкуванні з безпосередніми керівниками, надають працівникам адміністративну підтримку та дбають про те, щоб співробітники отримали навички, які дозволяють їм розвивати потенціал компанії.

Координація роботи персоналу приносить кадровим співробітникам велике особисте задоволення, хоча функції фахівця з людського капіталу є найважливішими в їхній роботі, оскільки допомагають встановити взаємозв'язок між поведінкою співробітників та діями інвесторів, клієнтів і безпосередніх керівників [4]. Фахівці з персоналу також мають піклуватися про власний професійний розвиток, беручи участь у навчальних курсах, галузевих конференціях, мати доступ до професійної літератури та користуватися нею, проводити моніторинг ринку кадрових послуг та роботодавців, які набирають працівників. Цей структурний підрозділ має подбати про те, щоб підбір співробітників, їх розвиток, система винагород та комунікацій у компанії формували навички, необхідні для забезпечення задоволеності клієнтів, а це своєю чергою дало б змогу завоювати їхню лояльність.

Необхідно мати поточні знання про переважаючі тенденції та можливі загрози, наприклад,

у вигляді занадто високого рівня ротації. Інакше спеціалісти не зможуть виконати перераховані вище завдання, а відсутність належних знань стане серйозною перешкодою у формуванні іміджу фахівця у сфері управління людськими ресурсами. Управління людськими ресурсами – це стратегічний, узгоджений підхід до управління людьми, які в ній працюють та індивідуально та колективно сприяють досягненню її цілей.

Для цього необхідно правильно використовувати потенціал співробітників: знання, навички, в тому числі емоційний потенціал, що своєю чергою потребує розробки ефективної системи управління. Нині люди в організації сприймаються як стратегічний ресурс, що створює можливість отримання та збереження конкурентної переваги, це можливо в основному завдяки здібностям, кваліфікації, а також їхній креативності та гнучкості в діях [2]. Люди є основним компонентом компанії, ставлення до людей, їхніх особливостей та атрибутів як до капіталу допомагає формувати кар'єру та розвивати кваліфікацію працівників відповідно до потреб і цілей компанії.

Функція персоналу в так званих групах капіталу міжнародного характеру, які шляхом поглинання та злиття інтегрують іноземні підприємства у свої структури, здійснюється лише через управління людськими ресурсами. Ця функція необхідна для підтримки бажаного рівня внутрішньоорганізаційної соціальної інтеграції, забезпечення внутрішньої згуртованості об'єднаних компаній. Крім того, кадрова функція створює соціальну та культурну основу, необхідну для досягнення бізнес-цілей відповідної групи загалом та суб'єктів господарювання, які в ній діють.

Що стосується найму персоналу, то надзвичайно важливо розробити прозорі процедури підбору та відбору, розробити критерії профілю ідеального кандидата, ретельно продумати сферу діяльності та обов'язки кандидата. Безумовно, варто окреслити можливий розвиток кар'єри, щоб працівник мав ясність щодо того, як він може розширити свої компетенції, навички, в яких навчальних програмах може брати участь, чи буде отримати підвищення [10]. Це значною мірою дасть змогу уникнути можливих розчарувань нових співробітників через відсутність можливостей кар'єрного зростання, які б відповідали їхнім ідеям та амбіціям.

Що стосується ефективності роботи, то варто подумати, які мають бути ключові показники

ефективності та як вони будуть вимірюватися, для працівника вони мають бути чіткими і точними, не викликаючи ані найменшого сумніву, адже тільки тоді працівник буде повноцінно залучений до виконання завдань, а отже, і покращення показників. Ефективність співробітників можна перевірити на основі досягнення поставлених цілей, що є хорошою основою для розробки привабливої для співробітника та ефективної для організації системи стимулювання.

Інша функція персоналу, пов'язана з управлінням змінами, надзвичайно важлива в ситуації, коли організація перебуває в процесі реорганізації. Тоді величезна роль управління людськими ресурсами зводиться до ефективної комунікації, оскільки працівники мають негативні асоціації зі змінами та пов'язані зі значним стресом, втратою чи зниженням довіри до керівників, тому чітка комунікація на всіх рівнях є ключовим елементом [7]. Ефективне адміністрування має бути пов'язане з наглядом і контролем за дотриманням юридичних і формальних норм і положень у сфері встановлення, тривалості та припинення трудових відносин, правильного робочого часу працівника у світлі чинного законодавства та розрахунок винагороди.

Для оцінки підходу до виконання кадрової функції потрібно визначити важливість кадрової функції для досягнення довгострокових цілей організації, технічне завдання та посаду в організації директора або менеджера з персоналу і розподіл повноважень та відповідальності щодо виконання кадрової функції. Найбільше значення має наявність у компанії стратегії управління людськими ресурсами, яка відображає комплексне, внутрішньоузгоджене бачення функції персоналу, що враховує загальну стратегію компанії, його організаційну структуру та культуру, і є загальним знаменником для всієї цієї галузі процесів, систем і рішень. Безпосередні керівники також мають право приймати рішення з кадрових питань, що стосуються безпосередньо підпорядкованих.

Досить поширеною практикою є надання повноваження безпосередньому керівнику оцінювати своїх прямих підпорядкованих і присуджувати їм премію або винагороду. Великі міжнародні компанії з іноземним капіталом частіше виконують кадрову функцію на високому рівні, використовуючи низку інструментів, знижуючи витрати на оплату праці [9]. Існує характерна

залежність, а саме: компанія отримує вищий рівень прибутку від інвестицій у процесі реалізації кадрової функції в ситуації, коли співробітники мають високу кваліфікацію у просторі гнучких, мережно-віртуальних організаційних структур і відносин.

Рухатися до ефективної організації управління персоналом непросто, оскільки це вимагає як правильного формулювання цілей, так і розробки плану дій і створення умов за її послідовне виконання. Є необхідність визначити кілька завдань, які мають передувати реалізації проєктів удосконалення системи кадрів, а саме визначити ринкові сфери, на які будуть орієнтовані кадрові процеси та рішення, які послуги необхідно пропонувати клієнтам у сфері персоналу та з'ясувати потенційні резерви, які організація має активізувати для підвищення ефективності кадрових процесів.

Важливою також є розробка інструментів для вдосконалення організації діяльності персоналу та порівняльного аналізу рішень порівняно з іншими, конкурентоспроможними компаніями та організація системи обліку з позиції витрат на оплату праці [5]. Знаковим питанням для сучасного управління людськими ресурсами є якісна зміна в організації обслуговування працівників, яка полягає у формуванні її з метою надання послуг клієнтам, у тому числі працівникам, акціонерам та зовнішнім клієнтам. Отже, знову ж таки роль високої кваліфікації та ділової обізнаності фахівців управління персоналом вказується як значний виклик у сучасних глобальних організаціях, особливо в міжнародних компаніях.

Щоб задовольнити цю вимогу, вони мають пропонувати консультаційні послуги у сфері ефективного управління персоналом, шукати інноваційні мотиваційні рішення, впроваджувати нові та інтегрувати сучасні процеси, створення розвитку співробітників і організацій, підтримки рішень і функцій вищого керівництва. Є погляд, що управління людськими ресурсами в сучасних організаціях має бути зосереджене на створенні цінності для зацікавлених сторін. Це означає, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності, яка здійснюється у сфері кадрових функцій, є вимірюваний внесок у задоволення потреб реципієнтів.

Треба звернути увагу на проблему міжнародної адаптації, яка постає в міжнародних компаніях і з якою мають зустрічатися фахівці у сфері управління людськими ресурсами. У зв'язку з динамічною зміною бізнес-реально-

сті перед підрозділами управління персоналом міжнародних компаній постає ще одна величезна проблема питання освіти та розвитку менеджерів [1]. Нова реальність змусила змінити погляд на стандартні процеси управління людськими ресурсами, компанії підходять до питання повернення інвестицій у програми навчання та розвитку дещо інакше, ніж у минулому десятилітті, набагато краще розуміючи свою роль.

Сучасні компанії дедалі частіше намагаються розробити та запропонувати керівникам вищого рівня індивідуальні програми навчання та розвитку, які мають гарантувати істотно міцну базу наступників на ключових посадах у компанії. Однак слід пам'ятати, що будь-яка тренінгові програми мають супроводжуватися одночасним набуттям практичного досвіду в структурах цієї організації. Нині також чіткіше відокремлюють програми навчання від програм освіти менеджерів та приділяють більше уваги узгодженню стратегії розвитку персоналу із загальною стратегією компанії, а також впевненіше підходять до програм електронного навчання.

Усі освітні, навчальні та розвиваючі програми пов'язані зі стратегією компанії, адже лише тоді вони будуть ефективними, допоможуть сформувати позитивний імідж організації, утримати талановитих людей та забезпечити конкурентоспроможність. Існує відсутність стандартизації в освіті, особливо в глобальному контексті, тому відділам кадрів важко правильно оцінити рівень кваліфікації працівників, особливо з-за кордону. Нові технології, що дають змогу спілкуватися через нові канали, такі як електронна пошта, мобільні телефони, Інтернет та відеоконференції, полегшили транснаціональним компаніям створення транскордонних команд, де колеги можуть постійно спілкуватися один з одним, незважаючи на іноді значну відстань. Щоб не залишитися позаду, варто не тільки дивитися на нові тенденції, а й розуміти їх і враховувати в процесі планування освіти менеджерів та їх розвитку.

Складність і множинність вищезазначених питань, безсумнівно, є величезним викликом для сучасних підрозділів управління персоналом, у центрі уваги є проблема непрацездатності та звільнення з роботи, які нині є найважливішими проблемами відділу кадрів компанії. Управління персоналом має інтегруватися із загальним управлінням ризиками компанії та безперервністю бізнесу та плануванням [3]. Коли люди зустрічаються лише віртуально,

а не віч-на-віч, виникають труднощі у створенні атмосфери довіри та співпраці, а також частішають непорозуміння.

Безпосередньою проблемою підрозділу управління персоналом є необхідність надто зосередитися на адміністративних питаннях та витратній політиці, що полягає у створенні величезної кількості компіляцій, звітів та аналізів. Це досить поширене явище в компаніях, якими керує власник, тобто лише те, що створює/пропонує менеджмент/власник, є правильним і переданим для реалізації. Така ситуація, безумовно, позначається на ротації спеціалістів, які очікують самостійності, більшої свободи дій, прийняття рішень, змоги втілювати власні ідеї. Звісно, це негативно впливає на загальний імідж компанії на ринку праці та труднощі із залученням нових компетентних кандидатів.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Міжнародні компанії відіграють вагомий роль у створенні сучасних стратегій і методів управління людськими ресурсами. Сучасні підрозділи, які займаються управлінням людськими ресурсами, мають піклуватися про свій професійний імідж шляхом постійного вдосконалення своїх компетенцій, оновлення знань, а також постійного моніторингу сучасних тенденцій та передового досвіду у сфері управління людськими ресурсами, використання сучасних системних рішень. Численні дослідження підтверджують тенденцію до трансформації ролей менеджерів і фахівців в управлінні людськими ресурсами та підвищення рівня їх професіоналізму.

Важливо, щоб люди, які займаються кадровою політикою, навчилися виходити зі своїх нинішніх ролей і брати активну участь у будь-яких організаційних змінах, концентруватися на стратегічних цілях компанії, проявляти ініціативу, творчість та мислення без стереотипів. Крім того, вони мають систематично проводити

заходи, які є не лише свідченням ефективної роботи, але й конкретною інформацією, що підтримує процеси прийняття рішень, пов'язаних із глобальним функціонуванням компаній.

Список використаної літератури:

1. Коляда С.П. Тріади менеджменту – креативний підхід до розвитку організації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 1. С. 21–28.
2. Коляда С.П., Літовченко Б.В. Професіоналізація ризик-менеджменту – шлях від коучінгу до фасилітації. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка»*. 2015. № 1. С. 61–67.
3. Коляда С.П., Рябой В.І. Побудова ефективної системи розвитку персоналу митного органу. *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С. 112–120.
4. Коляда С.П., Літовченко Б.В. Підвищення кваліфікації працівників митних органів України – елемент системи управління освітньою діяльністю відомчого закладу. *Професійна підготовка митників*. 2012. Т. 1. С. 124–126.
5. Коляда С.П., Добробаба Д.Є. Аналіз системи розвитку персоналу митного органу та визначення підходів до оцінки її ефективності. *Вісник Академії митної служби України*. 2012. № 3. С. 10–17.
6. Кулаков М.Н., Маусов Н.К. Персонал підприємств в умовах переходу к ринку / под. ред. Ю.Г. Одегова. Москва: Изд-во РЭА, 2006. 228 с.
7. Мельник Л.Л., Осацька Ю.Є. Господарський механізм у системі ринкової економіки. *Економіка і держава*. 2012. № 6. С. 19–21.
8. Науково-освітній портал «Економіка і управління на підприємстві». URL: <http://eur.ru/> (дата звернення: 12.06.2021).
9. Олексенко Р.І. Управління кадровими ресурсами підприємств у сучасних умовах господарювання. *АгроСвіт*. 2010. № 14. С. 41.
10. Опанасюк Ю.А., Рудь А.В. Удосконалення системи оцінки персоналу на підприємстві. *Вісник Сумського державного університету. Сер. Економіка*. 2012. № 1. С. 134–140.

Huchko M. M. Management approaches in the effective formation and implementation of personnel management to coordinate the work of staff of international companies

At the present stage, effective human resource management requires an understanding of all issues related to the operation of the company, adapting strategy and personnel policy to the needs of organizational strategy. It is necessary to get acquainted with the issues of human resource management in international companies and to point out the problems that have to face the staff of human resources departments in their daily work.

Today, it is not enough to simply search for human resources, only to administer personal data, create and maintain employee files, but it is necessary to have business awareness, understand the mechanisms that drive company performance and have the necessary knowledge in integrated management. Personnel control is used to streamline employment and reduce casualness through coordination of planning, control and effective information.

A modern HR specialist must have extensive knowledge and competence, which will allow him to act as a human resources management consultant who supports the board in making strategic decisions that affect the global operation of the company. Of course, this role is more difficult in international companies, where in addition to knowledge of various human resources tools and processes, you also need to demonstrate knowledge of the culture of the country, market environment and mentality of employees.

Personnel management was once a secondary task in many organizations, but its importance has grown tremendously over the past two decades. This is due to the increasing complexity of legal activities, the recognition that human resources are a valuable tool for efficiency and awareness of the costs associated with their mismanagement. HR professionals also play an extremely important role as internal consultants, although it should be emphasized that in order to perform this role effectively, they obviously need to have the appropriate level of education, knowledge, competence and experience.

Today, this approach is evident in the definition of roles performed in the modern human resources function, they include the role of strategic partner, the role of internal service provider for widely understood clients and the role of internal consultant. When it comes to acting as a strategic partner, it should be emphasized that HR managers are often on the boards of international companies, respectively, positions in the organizational structures of these companies are very high, ie they are usually directly subordinate to managers.

It should be borne in mind that, except for HR managers, the quality of work performed and how the company is perceived in the context of a more or less attractive employer is influenced by all employees. However, it is worth considering the scope of tasks assigned to the position, as well as the level of authority and decision-making, and not just refer to the nomenclature of the position, their approach and level of competence, knowledge and dedication directly affect other employees. Thanks to them, the supply of training and development programs, systemic incentive solutions, attractive social packages, transparent and functional procedures is realized.

Key words: *international corporations, management approaches, personnel policy, implementation, formation, modern management, coordination.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.10>**В. М. Квасова**

аспірант

Університету державної фіскальної служби України,

член правління

ГО «Міжнародна екологічна безпека»

АНАЛІЗ І ОЦІНКА НИНІШНЬОГО СТАНУ ІНТЕГРАЦІЇ ПРИНЦИПІВ/КОНЦЕПЦІЇ КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СУЧАСНУ СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Сучасний етап розвитку концепції корпоративної соціальної відповідальності в Україні можна оцінити як проміжний між періодом становлення та сталості. З одного боку, велика кількість українських компаній із національним та іноземним капіталом вдало використовують принципи КСВ. Є велика кількість вдалих кейсів щодо ведення компаніями соціально відповідальної діяльності стосовно внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів. З іншого боку, цей напрям діяльності бізнесу не отримав із боку держави комплексної підтримки. У законодавстві відсутнє чітко визначене та закріплене поняття корпоративної соціальної відповідальності. При цьому наявні практики КСВ та інструменти, що використовують соціально відповідальні компанії, повністю відповідають міжнародним стандартам. Більшість компаній вже публікує нефінансову звітність, яка містить інформацію про сталий розвиток, кадрову та соціальну політику. Отже, наступним кроком у забезпеченні сталого розвитку українського суспільства, країни, держави є комплексне впровадження концепції КСВ у поточну діяльність бізнес-структур із долученням представників малого та середнього бізнесу. Водночас системної перебудови потребують процеси публічного адміністрування. Функції держави та бізнесу щодо впливу на суспільний розвиток значно різняться. Водночас поряд із відмінностями існують і спільні ознаки. Держава, що створює правила і норми (законодавча влада), забезпечує та супроводжує їх відповідне виконання (виконавча та судова влада), являє собою велику корпорацію з певною структурою (системою), встановленими зв'язками між своїми елементами та притаманними їм процесами. Виконуючи свої функції, органи державної влади мають не лише сприяти розвитку соціально відповідального бізнесу, а й імплементувати принципи соціальної відповідальності у свою діяльність, тобто інтегрувати їх у систему і процеси публічного управління. Соціально відповідальна діяльність вже має базові орієнтири в державному секторі завдяки сучасній реформі системи публічного адміністрування. Децентралізація, новий адміністративно-територіальний устрій, використання ціннісного та компетентнісного підходів стають фундаментальним підґрунтям інтеграції основних принципів соціально відповідальної діяльності в роботу і органів державної влади.

Ключові слова: корпоративна соціальна відповідальність (КСВ), система і процеси публічного управління, соціальна відповідальність держави, імплементація принципів КСВ, сучасні практики КСВ.

Постановка проблеми. Сталий розвиток країн оцінюється певним переліком критеріїв. За глобальним індексом сталості і конкурентоспроможності країни оцінюються за п'ятьма категоріями:

- природний капітал;
- інтелектуальний капітал та інновації;
- ефективність використання ресурсів та інтенсивність;

- ефективність управління;
- соціальний капітал.

За даними аналітичного центру SolAbility, який здійснив аналіз показника за зазначеними п'ятьма категоріями, Україна посіла 66 місце з 47,3 бала зі 180 країн. Причому очолила рейтинг Швеція з 61,2 бала, а середній бал стійкої конкурентоспроможності дорівнює 45,3 бала, що менше 50% від можливого

найкращого бала (100). Тобто навіть лідери знаходяться на значній відстані від ідеалу: 61,2 vs 100 [1].

Проаналізовані компанією SolAbility категорії відповідають не лише характеристикам стало-го розвитку. Вони чітко корелюють з ознаками та змістом корпоративної соціальної відповідальності. І місце України в рейтингу свідчить, що на національному рівні належить здійснити багато роботи в створенні соціально відповідального середовища. «Зокрема, часто трапляється помилкове сприйняття корпоративної соціальної відповідальності, несистемність у практиках КСВ, дотримання компаніями стандартів КСВ лише в певних пунктах та ігнорування інших» [2].

Тому система публічного управління в Україні має не лише здійснювати регулюючий вплив на розвиток корпоративної соціальної відповідальності бізнесу, а й розробити і відпрацювати концепцію соціальної відповідальності органів публічного управління та інших державних інституцій різного рівня, комплексно інтегрувати всі аспекти і принципи соціальної відповідальності в діяльність держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження розвитку корпоративної соціальної відповідальності бізнесу і публічного управління значно інтенсифікувалися протягом останніх десяти років. І держава нині розглядається як суб'єкт соціальної відповідальності не лише за ознакою виконуваних функцій, а й за змістом основної діяльності кожного державного органу.

О. Бобровська у своєму дослідженні сучасних трендів розвитку корпоративної соціальної відповідальності в Україні загалом та в публічному адмініструванні зокрема оперує поняттями «КСВ у місцевому самоврядуванні», «інтегрована спільна відповідальність». Дослідниця визначає перелік суб'єктів КСВ на рівні громад та виділяє ієрархічні рівні прояву КСВ у місцевому самоврядуванні [3].

І.М. Кліменко у висновках своєї аналітичної статті стосовно ролі КСВ у реалізації цілей стало-го розвитку стверджує: «Єдність економічних, соціальних та екологічних інтересів має реалізовуватись через відповідну систему взаємної відповідальності людини, держави, суспільства й бізнесу. Такий підхід сприятиме формуванню нового мислення й усвідомлення своєї самоцінності людиною та призначення її в суспільстві, забезпеченню постійної взаємодії між різними

суб'єктами економіки у процесі їх соціального співіснування» [4].

І.Г. Савченко, досліджуючи соціальну відповідальність органів державної влади, визначив: «Соціальна відповідальність держави виступає визначальним фактором утвердження демократичних засад в українському суспільстві. Стабільність будь-якої держави залежить від того, наскільки гармонійно поєднані в суспільстві цінності усіх рівнів: загальні – сформовані в ході розвитку державності (фактори цивілізаційної самоідентифікації); особливі – суспільні норми та традиції (фактори порозуміння та стабільності); одиничні – групові та персоналізовані цінності (фактори задоволення власним життям). Соціальна відповідальність є одним із найефективніших засобів підтримання цілісності суспільства, суспільної злагоди, соціальної справедливості, вдосконалення суспільних відносин. Концепція розподілу соціальної відповідальності в системі державного управління передбачає чітке розмежування функцій, завдань, повноважень, компетенцій та необхідних для їх виконання ресурсів» [5].

Сучасні практичні кейси та процеси трансформації системи публічного управління в напрямі децентралізації, діджиталізації, впровадження ціннісного підходу в державну службу в Україні свідчать про наявність значних позитивних змін у бік соціальної відповідальності державного управління і водночас серйозних викликів щодо «соціалізації» системи публічного управління.

Мета статті. Головною метою цього дослідження є аналіз і оцінка нинішнього стану впровадження принципів корпоративної соціальної відповідальності у функціонування системи публічного управління в Україні. У межах поставленої мети було здійснено моніторинг організаційно-правової бази функціонування соціально відповідальної діяльності в Україні, а також ґрунтовний огляд і аналіз з оціночними висновками щодо діючих практик у бізнесі та публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Переходячи до безпосереднього огляду та аналізу сучасних практик КСВ, слід навести короткий опис базових аспектів, принципів та регламентуючих документів, які наповнюють соціальну відповідальність бізнесу змістом.

По-перше, це три ключових напрями: екологічний, соціальний, управлінський. Сталий стан економіки та суспільства досягається лише зав-

дяки комплексному усвідомленню та практичному вирішенню відповідних завдань.

По-друге, всі складники корпоративної соціальної відповідальності витікають із напрямів, що зазначені вище. Права людини, трудові відносини, довкілля, відносини зі споживачами, чесні операційні практики, розвиток громад, корпоративне управління – це той перелік аспектів, що стосується соціальної відповідальності як підприємницьких структур, так і органів публічного управління. У більш вузькому сенсі наведені аспекти скорочують до трьох принципів КСВ: людина, планета, економічний добробут.

По-третє, *соціальна* держава має відповідати за реалізацію цієї ознаки, а задля цього треба формувати та відпрацьовувати механізми і процеси соціально відповідального функціонування системи публічного управління.

КСВ у бізнесі вже доволі довгий період реалізується в Україні, спираючись на міжнародні регламенти та орієнтири: Глобальний договір ООН, Глобальна ініціатива зі звітності, ISO 2600, Цілі сталого розвитку ООН, Керівні принципи ОЕСР тощо. Наявність нефінансової звітності, наприклад, значно підвищує репутацію компанії та рівень довіри до неї. Від України бізнес очікує прийняття Національного плану з КСВ, введення в українське законодавство терміна «корпоративна соціальна відповідальність».

В 2021 році Кабінетом Міністрів України схвалив Концепцію реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року, яка враховує як міжнародні стандарти та принципи КСВ, так і національний досвід, практики. Органи державної влади та місцевого самоврядування є безпосередніми учасниками реалізації відповідної державної політики [6].

Моніторинг останніх практик КСВ та експертної думки свідчить про те, що національні компанії прагнуть бути соціально активними та відповідальними. Це перш за все компанії, що орієнтовані на сталий розвиток, мають у структурі департаменти з КСВ або об'єднану з відділом PR функцію КСВ.

Значна кількість із них вже становить нефінансову звітність стосовно сталого розвитку та корпоративної соціальної відповідальності, детально розкриваючи напрями, зміст та цілі проведених заходів.

Розглянемо сучасний формат представлення звітності та забезпечення прозорості діяльності соціально відповідальної компанії в Україні.

Прагнення до сталого розвитку і причетність до комплексної реалізації концепції КСВ Агрохолдинг «Астарта-Київ» декларує вже в *header* (основного меню) своєї вебсторінки, де окремо виділено вкладку «Сталий розвиток», яка своєю чергою містить відомості про зміст соціально відповідальних дій.

Водночас компанія щороку надає у відкритому доступі «Звіт зі сталого розвитку». Цей звіт розділено за напрямками сталого розвитку з попереднім наведенням загальних питань стосовно місії та цінностей, стейкхолдерів, фінансових та операційних результатів.

«Фокус соціальної відповідальності Компанії змістився у 2020 році на боротьбу з пандемією і став одним із першочергових завдань. Загалом за рік було інвестовано 49,3 млн грн (1,6 млн євро) в ініціативи з розвитку місцевих громад...» [7].

На прикладі «Астарта-Київ» можна продемонструвати комплексну і гнучку соціальну відповідальність сучасної української компанії (Таблиця 1).

Звіт містить 83 сторінки і розгорнуто висвітлює повний перелік соціально відповідальних заходів бізнесу агрохолдингу, їх мету та змістовне наповнення.

З боку держави паралельно з бізнесом також створюються позитивні тренди в реформуванні системи публічного управління. Спрямованість на децентралізацію, реформування державного управління, діджиталізація та використання ціннісного підходу в державній службі мають трансформувати як структуру, так і процеси функціонування органів державної управління всіх рівнів.

Затверджена до 2025 року Стратегія реформування державного управління має на меті «побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських

Таблиця 1

Розподіл бюджету КСВ за соціальним аспектом*

Напрями фінансування	Питома вага, %
Охорона здоров'я	56
Інфраструктура	12
Освіта	6
Культура і спорт	5
Інше	21

*Таблицю сформовано автором з використанням Звіту зі сталого розвитку за 2020 рік Агропромхолдингу «Астарта-Київ» [8]

стандартів та досвіду». У результаті проведення реформи очікується:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [9].

Отже, постає питання оцінки стану діяльності органів публічного управління всіх рівнів, державних підприємств та установ із позиції відповідності принципам КСВ. Беручи до уваги стратегічне завдання КМУ щодо створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади, спробуємо поступово проаналізувати ситуацію стосовно соціально відповідальної діяльності різних гілок та рівнів публічного управління.

На законодавчому рівні соціально відповідальні відносини зі стейкхолдерами (зацікавленими сторонами) в державному управлінні (як і в бізнесі) регулюються Конституцією України, Кодексом законів про працю, Господарським, Бюджетним кодексами та цілою низкою Законів про екологічний аудит, доступ до публічної інформації, охорону праці, запобігання корупції, громадські об'єднання, тобто базове нормативне забезпечення здійснення соціально відповідальної діяльності в Україні вже існує. Поряд із тим, як вже було зазначено вище, її розвиток потребує додаткових законодавчих ініціатив у частині закріплення в нормативних актах терміна «корпоративної соціальної відповідальності», а також розробки концепції соціальної відповідальності в державному управлінні.

Виконавча влада, що представлена Кабінетом Міністрів, міністерствами та регіональними органами, є одним із ключових джерел формування сучасної концепції соціальної відповідальності в суспільстві. Постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України створюють нормативну базу та стратегічні орієнтири для функціонування державних інститутів. В результаті це призводить до «зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення закон-

ності та передбачуваності адміністративних дій підвищує позиції держави в міжнародних рейтингах, а також має велике значення для підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави...» [9].

Розробка та видання цих регламентів вже є соціально відповідальною поведінкою центральних органів виконавчої влади.

Трансформація міністерств у напрямках оптимізації інфраструктури, скорочення штатів та підвищення рівня заробітної плати, модернізації органів управління державною службою та процедури проведення конкурсів на посади державної служби, вдосконалення системи принципів і критеріїв оцінки державного управління, зменшення гендерних розривів чітко свідчить про соціальну орієнтовану стратегію реформ.

Успішні кейси з оптимізації оргструктури було реалізовано Міністерством економіки під час роботи міністра Айвараса Абрамавічуса. З 2014 по 2016 рік було оптимізовано оргструктуру, що призвело до 50-відсоткового скорочення штату з відповідним вивільненням бюджетних коштів на підвищення рівня оплати праці. В 2016 році була запущена нова електронна система держзакупівель Prozorro, що радикально змінила процедури проведення тендерів на закупівлю товарів, робіт і послуг для держави.

Створене в 2019 році Міністерство цифрової трансформації України відоме в країні та світі своїм проєктом «Цифрова держава» та її мобільним додатком «Дія», онлайн-сервісом державних послуг та різними напрямками цифровізації надання адміністративних послуг.

Нині міністерство декларує такі цілі до 2024 року: 100 % публічних послуг доступні населенню та бізнесу онлайн; 6 млн українців залучені до програми розвитку цифрових навичок онлайн; 95 % населення, соціальних об'єктів та головних автошляхів мають покриття швидкісним Інтернетом; 10 % – доля ІТ у ВВП країни [10].

Саме такі практики реформування публічного управління свідчать про орієнтацію держави на соціально відповідальну діяльність.

Реформа місцевого самоврядування знаходиться вже на завершенні третього етапу. Укрупнення територій, об'єднання громад, новий адміністративно-територіальний устрій призвели до реальної децентралізації і наближення органів місцевого самоврядування до окремих мешканців і громад загалом. Поступовий розвиток місцевого самоврядування набли-

жає жителів громад до реалізації їхніх прав вирішувати питання місцевого значення. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, збільшення фінансових надходжень дали їм змогу поступово перетворитися на суб'єктів соціальної відповідальності, враховувати побажання та очікування стейкхолдерів, реалізовувати велику кількість інфраструктурних проектів соціальної спрямованості та захисту навколишнього середовища, утримувати в належному стані комунальні підприємства та забезпечувати фінансуванням органи місцевого самоврядування.

Так, наприклад, Бучанська міська рада на своїй вебсторінці постійно інформує мешканців громади та інші зацікавлені сторони щодо виконання бюджету по доходах та видатках, наприклад, наводячи аналітичні дані з фінансування установ [11].

Офіційний портал Києва інформує громаду міста про міські сервіси. Окрема сторінка порталу висвітлює питання запобігання корупції, що є прямим свідченням реалізації владою принципів КСВ. Мешканці міста можуть повідомити владу про факти прояву корупційних правопорушень, а також ознайомитися з антикорупційною програмою [12].

Окреме місце в імплементації принципів і концепції КСВ у систему публічного управління посідають державні підприємства, які знаходяться у власності держави та належать до сфери управління конкретних міністерств. Вони здійснюють господарську діяльність і в певний спосіб віддзеркалюють діяльність бізнесових структур, водночас знаходячись у власності держави.

Показовий приклад успішних державних компаній, що пропагують принципи соціальної відповідальності і комплексно дотримуються вимог до економічної, соціальної та екологічної складових частин сталого розвитку, демонструють державні енергетичні підприємства.

ДП «НАЕК «Енергоатом» висвітлює своє прагнення до успішного і водночас відповідального функціонування з використанням нефінансової звітності та вебсторінки. Нефінансовий звіт за 2020 рік містить 162 сторінки. «Кожен напрям діяльності ДП «НАЕК «Енергоатом» враховує забезпечення сталого розвитку Компанії та здійснення внеску в досягнення сталого розвитку усього українського суспільства. Пріоритетними цілями сталого розвитку Компанії є Цілі № 3, 4, 7, 8, 9, 11, 13, 17. У межах цілі № 3 «Міц-

не здоров'я і благополуччя» Компанія доклала усіх зусиль задля мінімізації впливу пандемії Covid-19 на безпечну та надійну роботу атомних електростанцій України. У НАЕК «Енергоатом» було створено штаб із координації роботи з проведення карантинних, профілактичних і протиепідемічних заходів для запобігання поширенню коронавірусу серед працівників Компанії і взаємодії з органами місцевого самоврядування в містах-супутниках АЕС, містах розташування інших відокремлених підрозділів, м. Києві та інших закладах, задіяних у проведенні карантинних і протиепідемічних заходів...» [13].

Зміст нефінансового звіту спрямований на розкриття всіх аспектів соціально відповідальної діяльності державного підприємства від впливу компанії на довкілля до роботи з персоналом та сприяння місцевим громадам.

Відповідно до основної місії ДП НАЕК «Енергоатом» – безпечне виробництво електроенергії – вебсторінка висвітлює реалізацію компанією таких напрямів, як сталий розвиток (соціальна політика, нефінансова звітність, робота з персоналом), а також окремі складники роботи соціально відповідального підприємства, а саме: гендерну політику, комплаєнс-політику та корпоративну етику, протидію корупції [14].

Також комплексне впровадження принципів соціально відповідальної діяльності демонструють державні енергетичні компанії ПрАТ «Укргідроенерго» та НЕК «Укренерго». Причому друга з них офіційно стала підписантом Глобального договору ООН в Україні. Це дозволило їй отримати «можливість доступу до величезної бази цільових знань у галузі прав людини, трудових ресурсів, навколишнього середовища, боротьби з корупцією, розвитку громад, управління ланцюгами поставок тощо. Працівники компанії зможуть користуватися глобальною бібліотекою та онлайн-академією, а також іншими ресурсами та цифровими платформами мережі UN Global Compact...» [15; 16].

Отже, здійснений моніторинг та аналітичний огляд практик КСВ у бізнесі та різних інститутах системи публічного управління свідчить про наявність позитивних трендів у цій проблематиці. Але перед державою стоїть певний перелік завдань, що потребують термінової розробки і вирішення.

Висновки і перспективи подальшого розвитку. Виконане дослідження дозволило усвідомити нагальну потребу в розвитку концепції

соціальної відповідальності в системі публічного адміністрування.

Максимальний розвиток Концепція КСВ у бізнесі здатна отримати лише в разі розробки та реалізації ефективної державної політики в цій сфері. Це насамперед створення нормативно-правової бази та здійснення умов для впровадження міжнародних стандартів ведення соціально відповідального бізнесу в діяльність суб'єктів господарської діяльності.

Але окремою проблемою постає і потребує вирішення питання імплементації принципів соціальної відповідальності в органах публічного управління та державних підприємствах.

Наявні практики дотримання принципів КСВ у державному управлінні свідчать про реальність і досяжність цього завдання.

При цьому слід зауважити, що впровадження принципів соціальної відповідальності має здійснюватися як у межах реалізації стратегічної реформи державного управління, так і за ініціативою окремих органів та гілок державної влади, що свідомо функціонують задля створення реальної соціальної держави.

Список використаної літератури:

1. Global Sustainable Competitiveness Index. URL: <https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index> (дата звертання: 24.09.2021 р.).
2. 70% репутації – Про те, як розвивається корпоративна соціальна відповідальність в Україні. Марина Саприкіна. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/70-reputaciyi> (дата звертання: 27.08.2021 р.).
3. Бобровська О. Розвиток корпоративної соціальної відповідальності – дієвий інструмент підвищення якості і ефективності місцевого самоврядування. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfndmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.lvivacademy.com%2Fvidavnitstvo_1%2Fedu_46%2Ffail%2Fch1%2F29.pdf&clen=231725&chunk=true (дата звертання: 18.05.2021 р.).
4. Klymenko I.M. Corporate Social Responsibility in the Context of Sustainable Development. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfndmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2F
5. www.dy.nauka.com.ua%2Fpdf%2F8_2018%2F107.pdf&clen=191098&chunk=true (дата звертання: 15.04.2021 р.).
6. Савченко І.Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України. Харківський регіональний інститут державного управління. Харків : [б. в.], 2007. 202 с.
7. Концепція реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року. Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 66-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2020-%D1%80#Text> (дата звертання: 07.09.2021 р.).
8. Агропромхолдинг «Астарт-Київ». Корпоративна соціальна відповідальність. URL: <https://astartaholding.com/page/19> (дата звертання: 21.09.2021 р.).
9. Агропромхолдинг «Астарт-Київ». Агропромхолдинг «Астарт-Київ». URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfndmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fastartaholding.com%2Ffiles%2Fuploads%2F446e32f063f3788870df1cf9e8dbf48c.pdf&clen=10051436&chunk=true (дата звертання: 21.09.2021 р.).
10. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звертання: 23.07.2021 р.).
11. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України: Цілі до 2024 року. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата звертання: 18.08.2021 р.).
12. Виконання бюджету Бучанської міської територіальної громади станом на 01.10.2021 р. URL: <https://www.bucha-rada.gov.ua/city-budget> (дата звертання: 04.10.2021 р.).
13. Офіційний портал Києва. Запобігання корупції. URL: https://kyivcity.gov.ua/bezpeka_ta_pravoporiadok/borotba_z_koruptsiieiu/ (дата звертання: 15.09.2021 р.).
14. ДП «НАЕК «Енергоатом». Нефінансовий звіт за 2020 рік. URL: http://www.energoatom.com.ua/ua/actvts-16/sustainable_development-98/non_financial_reporting-99/p/nefinansovij_zvit_naek_energoatom_za_2020_rik-47970 (дата звертання: 02.09.2021 р.).
15. ДП «НАЕК «Енергоатом». Сталий розвиток. URL: https://www.energoatom.com.ua/ua/actvts-16/sustainable_development-98 (дата звертання: 02.09.2021 р.).
16. Укренерго приєдналася до Глобального договору ООН в Україні. URL: <https://ua.energy/zagalni-novyny/ukrenergo-pryyednalasya-doglobalnogo-dogovoru-onn-v-ukrayini/> (дата звертання: 26.07.2021 р.).
17. Корпоративна соціальна відповідальність ПРАТ «Укргідроенерго». URL: https://uhe.gov.ua/stalyy_rozvytok/korporativna-sotsialna-vidpovidalnist (дата звертання: 05.07.2021 р.).

Kvasova V. M. Analysis and assessment of the current state of integration of principles/concepts of corporate social responsibility in the modern system of public administration in Ukraine

The current stage of development of the concept of corporate social responsibility in Ukraine can be assessed as an intermediate between the period of formation and sustainability. On the one hand, a large number of Ukrainian companies with national and foreign capital successfully use the principles of CSR. There are a large number of successful cases for companies to conduct socially responsible activities in relation to internal and external stakeholders. On the other hand, to date, this line of business has not received comprehensive support from the state. There is no clearly defined and enshrined concept of corporate social responsibility in the legislation. At the same time, the existing CSR practices and tools used by socially responsible companies fully comply with international standards. Most companies already publish non-financial statements, which contain information on sustainable development, personnel and social policies. Thus, the next step in ensuring the sustainable development of Ukrainian society, country, state is the comprehensive implementation of the concept of CSR in the current activities of business structures with the involvement of small and medium-sized businesses. At the same time, public administration processes require systemic restructuring. The functions of the state and business in relation to the impact on social development are significantly different. At the same time, along with the differences, there are common features. The state, which creates rules and norms (legislative power), ensures and enforces their proper implementation (executive and judicial power), is a large corporation with a certain structure (system), established links between its elements and their inherent processes. In performing their functions, public authorities should not only promote the development of socially responsible business, but also implement the principles of social responsibility in their activities, ie integrate them into the system and processes of public administration. Socially responsible activities already have basic guidelines in the public sector due to the modern reform of the public administration system. Decentralization, the new administrative-territorial system, the use of value and competence approaches become the fundamental basis for the integration of the basic principles of socially responsible activities in the work of public authorities.

Key words: corporate social responsibility (CSR), system and processes of public administration, social responsibility of the state, implementation of CSR principles, modern CSR practices.

УДК 35.975(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.11>

О. М. Коваль

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-4369-2583

А. М. Шинкарьов

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID: 0000-0002-0431-765X

НАПРЯМИ ПРАВОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті здійснено дослідження механізмів публічного та місцевого управління, які є одним з основних важелів у сфері національної економіки, мають резерви для розширення ринкового потенціалу країни й розвитку інших галузей та є основою забезпечення формування дієвої управлінської і господарської системи держави, а також реалізації різнопланових ініціатив населення України. Спрощений підхід, заснований на концепції самозабезпечення та зменшення реального виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг засвідчили свою неспроможність у стимулюванні формування дієвої системи публічного управління й адміністрування в Україні, зокрема й щодо зростання господарської системи.

Доведено, що публічне управління й адміністрування та їх складник – державне управління у сфері національного й регіонального (місцевого) розвитку – це одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні та її регіонах, особливо за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненим господарським сектором і його важливою складовою частиною – підприємницьким (ресурсним) середовищем – є стратегічним курсом державної економічної політики в Україні. Пріоритетність розвитку управлінського й економічного сектору в національній економіці та її регіонах зумовлюється винятковим значенням і незамінністю надання послуг, працевлаштування тощо для якісного життя людини в Україні.

Обґрунтовано, що на першому етапі реформи децентралізації в Україні відбулися законодавчі зміни, які дали змогу впровадити елементи деволюції управлінських повноважень в окремих сферах розвитку. Практичний вимір утілення першого етапу реформи демонструє вектор децентралізації в напрямі деволюції, що передбачає розширення повноважень, відповідальності та ресурсної бази органів місцевої влади. Посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані функції (сучасний етап реформи) може відбуватися внаслідок розширення власних джерел доходів відповідних місцевих бюджетів, а також надання достатнього обсягу державних трансфертів і субвенцій для виконання делегованих повноважень. Водночас уповноваження органів місцевого самоврядування забезпечувати надання публічних послуг не знімає з держави функцію нагляду за законністю рішень, які ухвалюють органи місцевого самоврядування у відповідній сфері.

Ключові слова: публічне управління, правова модернізація, ресурсне забезпечення, регіональна політика, місцеве самоуправління, економічні відносини.

Постановка проблеми. У теоретичному плані сьогодні є нагальна необхідність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхньої здатності реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських та економічних відносин.

Розвиток ринкових відносин вимагає від держави розроблення й упровадження стратегії формування механізмів відкритої взаємодії з органами публічного управління, що спонукає до необхідності науково-теоретичного обґрунтування пропозицій і розроблення концептуальних засад системної модернізації державної політики у сфері регулювання й підтримки економічного зростання. Дослідження сучасних відкритих механізмів державного регулювання пояснюється також необхідністю вдосконалення чинного законодавства України щодо регулювання відносин між органами державної влади та різними суб'єктами господарювання й суспільних відносин.

Не відповідає сучасним потребам наявний рівень взаємодії соціально-економічних систем і їх елементів, що функціонують у публічному управлінні та адмініструванні. Це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення з огляду на статус носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України, якій у цьому році виповнилося 25 років.

Сучасні глибокі ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі публічного управління та адміністрування, зокрема у сфері модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненими регіонами й субрегіонами та її важливого складника – фінансово самодостатнього середовища громади – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління, де роль державного управління у сфері регіонального й місцевого розвитку не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Принципи ефективного функціонування первинних (місцевих) організаційних ланок управління, взаємодії сукупності управлінських відносин з економічною системою загалом ставали предметом дослідження в роботах багатьох науковців, зокрема зарубіжних, як-от: М. Альберта, Р. Акоффа, Д. Вурворда, Дж. Грейсона, П. Друкера, Р. Дорнбуша, Б. Карлоффа, Е. Мейо, Ф. Котлера, А. Маслоу, М. Мескона, У. Оучи, М. Портера, Г. Саймона, Ф. Тейлора, Р. Фалмера, Г. Форда, С. Фішера, Ф. Хедоурі, Л. Якокка та інших.

Питання практичного застосування публічного управління та адміністрування вивчалися в численних працях таких зарубіжних науковців, як Ф. Барка, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макіндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп та інші.

В Україні відомі розвідки з публічного управління й адміністрування співробітників Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президенті України, що присвячені аналізу та аспектам макроекономічного впливу на господарську й соціальну системи та питанням удосконалення національного законодавства в цій сфері.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування й реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротіної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбіди, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, О. Пухкала, С. Романюка, Г. Рябцева, А. Савкова, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадевої та інших авторів.

Особливостям функціонування досліджуваного суспільного явища в Україні та його впливу на демократизацію державного управління присвятили свої праці Б. Авер'янов, О. Амосов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Л. Воронova, Н. Воротіна, А. Васильєва, В. Гарущак, І. Голосніченко, О. Дудко, Є. Додін, С. Дубенко, Р. Калужний, В. Копейчиков, Л. Кривенко, А. Крупник, Ю. Куц, Є. Кубко, О. Лазор, В. Малиновський, Н. Малишева, Т. Маматова, О. Машков, М. Орзіх, Ю. Пахомов, В. Пухонос, Н. Плахотнюк, О. Полінець, Л. Приходченко,

О. Прохоренко, П. Рабінович, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, О. Сушинський, В. Ушинський, О. Фріцький, В. Цветков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Чухно та інші вітчизняні вчені.

Загалом серед зарубіжних і вітчизняних науковців немає однастайності в думках щодо визначення сутності поняття публічного управління та адміністрування. Зокрема, варто зазначити, що в дослідженнях зарубіжних і вітчизняних авторів проблематика публічного управління в Україні висвітлювалася переважно з таких позицій: а) процедурного аспекту його застосування (правила й умови врядування); б) правового унормування окремих його інструментів (публічних механізмів, громадської експертизи, громадських обговорень тощо); в) його застосування в окремих сферах (наприклад, захист прав споживачів, охорона здоров'я, силові відомства тощо); г) взаємодії інститутів громадянського суспільства, насамперед громадських організацій, та їх впливу на діяльність державної влади.

Водночас особливості процесу реформування та вдосконалення, демократизації і модернізації системи державного управління вивчалися не досить, що значною мірою актуалізує дослідження цього напрямку, зокрема, з правової позиції.

Мета статті – запропонувати напрями вдосконалення правової модернізації ресурсного забезпечення системи публічного та місцевого управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз позицій науковців, зокрема фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України та Національного інституту стратегічних досліджень, щодо питань організаційно-правового регулювання механізмів ресурсного забезпечення у сфері публічного управління й адміністрування дає підстави для висновку, що сьогодні в Україні діє недосконала система її регулювання, домінує формально-категоріальний принцип згідно із законодавчими нормами. Сама система регулювання має дуже складну структуру. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність проблем зумовлюють певні ускладнення в коригуванні правових норм. Унаслідок цього виникають розбіжності в різних законах щодо одного й того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування у сфері ресурсного забезпечення [2].

На думку фахівців, нормотворча робота в цій сфері йде шляхом вирішення окремих питань без необхідного ступеня узагальнення, що зумовлює суперечливі тенденції у процесі здійснення правового регулювання питань публічного управління та адміністрування в Україні. Сталість відносин у цій сфері унеможливується численними змінами, які постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, і їх кількість перевищує розумні межі. На думку науковців, це зумовлює потребу у ґрунтовному дослідженні проблеми регулювання питань публічного управління й адміністрування, зокрема питань, пов'язаних з організацією здійснення відповідними органами своїх функцій у сфері регулювання та правового забезпечення цього процесу.

Зазначимо, що розвиток ринкових відносин вимагає від держави розроблення та впровадження стратегії формування механізмів відкритої взаємодії суб'єктів господарювання з органами публічного управління, що спонукає до науково-теоретичного обґрунтування пропозицій і розроблення концептуальних засад системної модернізації державної політики у сфері регулювання й підтримки економічного зростання. Дослідження сучасних відкритих механізмів державного регулювання пояснюється також необхідністю вдосконалення чинного законодавства України щодо регулювання відносин між органами державної влади та різними суб'єктами господарювання й суспільних відносин.

Проголошений Україною євроінтеграційний вектор розвитку передбачає суттєву модернізацію системи публічного управління загалом та адміністрування зокрема. Формування вітчизняного публічного управління та адміністрування на якісно нових засадах у зв'язку з інтенсифікацією деяких суспільних процесів і потребою в розв'язанні системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України зумовлює необхідність глибокого теоретико-методологічного та науково-методичного опрацювання проблеми недосконалості функціонування системи публічного управління й адміністрування в умовах ресурсної обмеженості. Водночас, незважаючи на активізацію зусиль науковців у сфері розвитку методологічного інструментарію, ще не розроблено універсальний підхід до розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адмініструван-

ня. З огляду на це виникає об'єктивна потреба в удосконаленні методологічного апарату з метою підвищення достовірності одержуваних даних. Тому видається доцільним розвиток сучасної методології шляхом залучення інструментарію низки суміжних наук, які фокусуються на малодосліджених ресурсах розвитку, зокрема юридичної.

Сучасний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема публічного управління та адміністрування. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування, виявлення та подолання протидії ефективному функціонуванню цілісної системи державного управління, її взаємозв'язку з регіональною системою та зовнішнім середовищем.

Зазначимо, що питання розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління». Однак з огляду на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий і практичний досвід щодо розвитку державного й публічного управління виникає потреба в інтеграційних дослідженнях проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою економічної і юридичної науки та практики, зокрема законотворення.

Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів темпоральної парадигми, якими є тенденції складної екзогенної та ендогенної циклічності.

Наявний комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

Наші дослідження свідчать про те, що глобальна тенденція сучасного світогосподарського розвитку є феноменом міждержавного регіонального й транскордонного

співробітництва – зростанням ролі регіонів як головних суб'єктів забезпечення соціально-економічного розвитку держави, її конкурентоспроможності на світовій економічній і політичній арені. Спроможні регіони та субрегіони здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перебравши на себе частину їхніх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби нових громад, суб'єктів господарювання та інших організацій під час прийняття рішень у виробництві та наданні публічних послуг.

Ми вже згадували, що загалом якість і дієвість публічного управління та адміністрування – одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні та її регіонах, зокрема, за умов формування нової системи (механізмів та інструментів) у сфері ресурсного забезпечення децентралізованої моделі управління на місцях. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненим господарським сектором і його важливою складовою частиною – підприємницьким середовищем – є стратегічним курсом державної економічної політики в Україні. Пріоритетність розвитку управлінського та економічного сектору в національній економіці і її регіонах зумовлюється винятковим значенням та незамінністю надання послуг, працевлаштування тощо для якісного життя людини в Україні.

Безперечним є те, що в умовах викликів сьогодення необхідне більш ефективне публічне управління й адміністрування у сфері територіального розвитку. Зокрема, потребує вдосконалення реалізація прогностичної та планувальної функцій управління, які повинні краще забезпечувати розвиток економічної і соціальної функцій за рахунок підвищення точності й достовірності прогнозів. Наявні механізми розвитку публічного управління та адміністрування не забезпечують отримання необхідних соціальних та економічних результатів.

Незважаючи на те, що в Україні останнім часом вжито багато заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, є низка об'єктивних стримувальних факторів, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження глибинних факторів діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком актуальним, адже це дасть змогу уточнити певні ресурсні

механізми й часові пріоритети у сфері розвитку всієї національної господарської системи України.

Зауважимо, що сьогодні налічується більше 3 тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «управління»; 700 законів пов'язані зі сферою управління та самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані з регулюванням відносин у сфері публічного, регіонального управління й місцевого самоврядування.

Концепцією реформування територіальної організації влади в Україні визначені першочергові проблеми, які потребують розв'язання, зокрема:

- погіршення якості та доступності публічних послуг;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади, а також досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, унаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Реалізація Концепції реформування територіальної організації влади в Україні сприятиме таким процесам:

- 1) посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- 2) доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;
- 3) упровадженню механізму здійснення місцевими державними адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- 4) запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості;
- 5) створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- 6) формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- 7) утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- 8) соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;
- 9) стимулюванню економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- 10) визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недо-

пущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

11) утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;

12) зміні статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

13) забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового й регіонального рівнів, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Як зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, заходи реалізації державної регіональної політики спрямовуватимуться на підтримку потенційних центрів економічного зростання, які можуть поширювати свій позитивний вплив на розвиток сусідніх територій та впливають на розвиток регіону загалом, а також на підтримку інтегрованих проєктів розвитку територій з особливими проблемами розвитку, що має сприяти зниженню рівня міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії в розвитку територіальних громад і якості життя та праці людини [3]. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення й підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування й оцінки політики [4].

Зазначимо, що в Національній економічній стратегії на період до 2030 р. (далі – Стратегія) реалізацію реформи у сфері управління та економіки визначено як одне з першочергових завдань. Практично ця стратегія конкретизує впровадження новітніх механізмів та інструментів державного управління, які були закладені у Стратегії реформування до 2020 р. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі та основні кроки для реалізації Стратегії [5].

До моменту схвалення Стратегії робота з формування організаційно-правових та економічних механізмів ресурсного забезпечення зводилася до реформування центральних

органів виконавчої влади та зосереджувалася переважно на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування й координації державної політики, позбавлення їх не властивих їм повноважень.

З огляду на зазначене схвалення Стратегії, яка окреслює керівні принципи організації системи органів регіональної та місцевої влади, є вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформи публічного управління на всіх рівнях, зокрема й місцевому, за умов сучасного процесу децентралізації владних повноважень.

Метою Стратегії є окреслення керівних принципів організації системи органів виконавчої влади на місцях для забезпечення виконання цими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності й результативності їх діяльності в контексті організаційно-правових та економічних механізмів ресурсного забезпечення системи.

Керівні принципи організації системи органів влади на регіональному й місцевому рівнях надалі визначатимуться як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях. Цей аналіз ми зробимо в наступній роботі.

Висновки та пропозиції. Варто зауважити, що масштабні перетворення не відбуваються швидко та потребують часу. На нашу думку, вирішення зазначених у статті проблем ускладнюється внаслідок правового та інституційного характеру регіонального складника, а також через неузгодженість реформ у різних сферах із реформуванням системи публічного управління й адміністрування на різних рівнях, зокрема регіональному та субрегіональному.

Світова практика останніх десятиліть свідчить про те, що оновлення інструментарію організаційно-правових та економічних механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління й адміністрування, форм реалізації політики та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагожені – форми взаємодії. При цьому воно має ініціативно трансформувати слабкі місця в можливості, свідомо мобілізувати власний потенціал до розвитку, нейтралізувати конфлікти інтересів спільною конструктивною взаємодією, спрямовано формувати систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій та поширення інновацій.

Вважаємо, що реформа публічного управління та територіальної організації влади

сформувала нові рамкові умови й вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності та посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні й регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості для забезпечення зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильної економічної політики та стратегії розвитку.

Список використаної літератури:

1. Воротін В., Проданик В. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.
2. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state / V. Vorotin, N. Vorotina, O. Antyptseva, K. Husarov. *Scientific and practical international conference "Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects"*, Kharkiv, November 20, 2020. Kharkiv, 2020. Article 3. URL: <http://du.nuczu.edu.ua/images/ConferenceMaterials/WOSConference.pdf> (date of access: 20.06.2021).
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.03.2021).
4. Воротін В., Коваль О. Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Львів, 20 грудня 2019 р. / за наук. ред. М. Микієвича, О. Сушинського, Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 141–143.
5. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п#Text> (20.06.2021).

Koval O. M., Shynkarov A. M. Directions of legal modernization of resource provision of the system of public and local governance in Ukraine

The article stipulates that the study of public and local government mechanisms, which are one of the main levers in the national economy and have reserves for expanding market potential, development of other industries and is the basis for ensuring effective governance and economic system, as well as for implementation diverse initiatives of the population of Ukraine. A simplified approach based on the concept of self-sufficiency and reduction of real production, non-transparent budget support and a system of tax benefits proved their failure to stimulate the formation of effective public administration and administration systems in Ukraine, in particular the economic system.

It is proved that public administration and their component – public administration in the field of national and regional (local) development – is one of the most important problems of formation of developed market relations in Ukraine and its regions, in particular under the reform of decentralization. The formation of a competitive socially oriented market economy with a developed economic sector and its important component – the business (resource) environment – is a strategic course of state economic policy in Ukraine. The priority of the development of the management and economic sector in the national economy and its regions is determined by the exceptional importance and indispensability of service provision, employment, etc. for the quality of human life in Ukraine.

It is substantiated that at the first stage of the decentralization reform in Ukraine legislative changes took place, which allowed to introduce elements of devolution of managerial powers in certain spheres of development. The practical dimension of the implementation of the first stage of the reform demonstrates the vector of decentralization in the direction of devolution, which involves the expansion of powers, responsibilities and resource base of local authorities. Strengthening the financial capacity of local governments to perform their own and delegated functions (the current stage of reform) may be due to the expansion of their own sources of revenue of local budgets, as well as the provision of sufficient government transfers and subventions to perform delegated powers. At the same time, the authority of local self-government bodies to ensure the provision of public services does not relieve the state of the function of supervising the legality of decisions made by local self-government bodies in the relevant field.

Key words: public administration, legal modernization, resource provision, regional policy, local self-government, economic relations.

УДК 349.3:332.1:331.101:352.02

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.12>

І. О. Парубчак

доктор наук із державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

Г. М. Гринишин

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та
біотехнологій імені С. З. Ґжицького

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ У РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ НАЙМАНОГО ПЕРСОНАЛУ В КОМПАНІЯХ УКРАЇНИ

Ефективна кадрова політика дасть змогу компанії отримати конкурентну перевагу на ринку праці, забезпечити зростання відповідальності та продуктивності, зберігаючи при цьому соціальну стабільність, максимально наближаючи інтереси працівників до стратегічних інтересів компанії. Потрібно, щоб організація сприймала і розглядала персонал як людський ресурс, здатний забезпечити наявність конкурентних переваг і навіть допомогти досягти найкращих результатів, але за умови планування та забезпечення оптимального використання кадрового потенціалу.

Необхідно, щоб компанія як роботодавець і персонал загалом виступали як соціальні партнери, які поділяють цілі і способи досягнення цих цілей, що стоять перед ними, що визначається вибраною стратегією та політикою організації. Також важливо, щоб організація сприяла задоволенню співробітниками своїх соціальних, духовних та матеріальних потреб залежно від того, який внесок зробив кожен зі співробітників у досягнення цілей та завдань організації. Стратегія управління персоналом визначається з розробленої стратегії організації, управління персоналом має важливу функцію, а саме: надає і підтримує працездатність персоналу, що є необхідним для компанії.

У цій концепції персонал уособлюється як самостійний ресурс, завдяки яким і здібностям якого можна вирішувати різноманітні завдання. За цієї концепції стратегія кадрової політики безпосередньо залежить від цього, якими кадровими ресурсами володіє компанія. Стратегія організації співвідноситься з кадровими ресурсами, які вже є, або з тими, що можуть з'явитися в перспективі, завдяки чому і відбувається визначення відповідності напрямкам стратегії кадрової політики.

Кадрова політика є основними нормами і принципами, які визначають взаємовідносини персоналу в організації, визначають стратегію роботи зі співробітниками в рамках стратегії розвитку компанії. Зasadничі принципи кадрової політики нині можна доповнити основоположними концепціями у сфері управління персоналом, а саме: ставлення до працівників як до вирішального чинника, що визначає ефективність, професійні стандарти управління персоналом, економічно обґрунтовані інвестиції в розвиток та навчання кадрів, формування ефективних зворотних зв'язків, соціальне партнерство та демократичні методи управління, підвищення якості праці.

Ефективність управління кадровою політикою оцінюється плинністю персоналу, рівнем кваліфікації працівників, витратами на навчання працівників, грошовими витратами на соціальні програми. Щоб кадрова політика ефективно працювала та відповідала тим стратегічним завданням, які стоять перед організацією, необхідно дотримувалися основних положень та норм у процесі управління кадрами. Методи та принципи кадрової політики можуть

використовуватись у різних поєднаннях, ефективність яких залежить від багатьох факторів сучасного розуміння управління персоналом.

Ключові слова: стратегія, управління персоналом, методи, національні компанії, реформування, підходи, кадрова політика, сучасний етап, діяльність.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Ефективність управління кадровою політикою компанії передбачає оцінку соціального характеру праці, а саме: мотивацію персоналу, соціально-психологічний клімат у робочих групах, рівень розвитку людських ресурсів у компанії [10]. При організаційній ефективності управління кадровою політикою оцінюється як організована діяльність управлінського та виробничого персоналу, а також особливості системи управління компанією. Вимірюються та оцінюються рівномірність завантаження персоналу, норми керованості працівниками відповідного керівника, коефіцієнт приросту кадрів, якість управлінського персоналу.

Оцінка ефективності управління кадровою політикою компанії необхідна для відстеження ситуації загалом і прийняття оперативних і тактичних управлінських рішень [8]. Управління ефективністю діяльності персоналу здійснюється з використанням методу функціонально-вартісного аналізу, цей метод дає змогу співвіднести функції системи керуванням функцій виробничої системи. Також можна оцінити кінцеві результати роботи всієї організації, використовуючи економічні показники, продуктивність праці, соціальні показники у вигляді аналізу особливостей робочих груп, системи оплати праці, можливостей кар'єрного зростання.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Згідно з твердженнями сучасних дослідників, категорія «кадрова політика» є системою усвідомлених і чітко сформульованих правил і норм, завдяки яким робота з персоналом формується відповідно до стратегії компанії [6]. Кадрова політика є комплексом певних правил, побажань і обмежень, пов'язаних із взаємовідносинами між співробітниками і компанією, це основа управління персоналом сучасних компаній. Отже, кадрова політика – це найважливіші норми та принципи, що визначають взаємовідносини персоналу в організації, стратегію роботи зі співробітниками компанії в рамках стратегії розвитку компанії.

У процесі розвитку кадрової політики часто виникають проблеми створення чи зміни вже

наявних у компанії управлінських принципів, а тому необхідний системний аналіз, який проводитиметься на регулярній основі. Завдання кадрової політики неможливо вирішити без створення системи управління кадрами, яка використовує сучасні методи та технології, наукові розробки та методичні рекомендації спеціалістів [2]. До завдань кадрової політики входять реалізація цілей управління кадрами, створення умов, за яких відбувається постійне підвищення коефіцієнта корисної дії працівників підприємства, збільшення їхнього професійного потенціалу.

Мета статті – обґрунтувати сучасні управлінські методи в реалізації стратегії кадрової політики щодо діяльності найманого персоналу національних компаній в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Кадрова політика – це основні правила та принципи, що регламентують взаємовідносини персоналу, формують стратегічну лінію поведінки в роботі з персоналом з урахуванням стратегії розвитку компанії. Зазвичай в організаціях використовується поєднання всіх методів кадрової політики, але ефективність їх залежатиме від специфіки діяльності [4]. Так, адміністративні методи кадрової політики більшою мірою ефективні для тих організацій, де керівництво надає перевагу авторитарній основі. У державних компаніях доцільно використовувати як авторитарні, так і соціально-психологічні методи управління персоналом.

Соціально-психологічні методи є дієвими в тих компаніях, де заробітна плата невисока, тоді додаткові заходи соціального заохочення та захисту можуть мати помітний мотиваційний вплив. Економічні методи кадрової політики особливо ефективні там, де ставка робиться на матеріальне стимулювання, але і в цьому випадку не варто відхиляти соціальні методи стимулювання та управління персоналом. Як показала практика, нині мало застосовувати лише традиційні методи кадрової політики, їх пропонують доповнити або замінити методами примусу, спонукання та переконання, заснованими на тому чи іншому ступені свободи особистості.

Методи примусу ґрунтуються на чинному законодавстві та нормативних актах, які

забезпечують єдиний якісний ідеологічний, політичний та правовий простір [30]. Методи спонукання спрямовані на підвищення продуктивності та економії ресурсів, покращення інфраструктури та якості життя. Механізмами для реалізації методів спонукання є оптимізація управлінських рішень та мотивація працівників на їх реалізацію. Методи переконання ґрунтуються на складанні психологічного портрета працівника з метою визначення його мотивації та потреб – фізіологічних, духовних та соціальних [7]. Таким чином, методи та принципи кадрової політики в кожній компанії можуть використовуватись у різних поєднаннях, ефективність яких залежить від багатьох факторів.

Процес формування кадрової політики організації починається з того, що виявляються потенційні можливості, що є у сфері управління людьми, і визначаються напрями роботи з персоналом, посилення яких необхідне для ефективної реалізації організаційної стратегії. Одними з найважливіших складників кадрової політики вважаються також формування скоординованої системи оплати праці та організація отримання співробітниками адекватної винагороди за результатами праці [3]. У компанії, де не використовуються сучасні методики оцінки праці, навпаки, мають місце формальний та зрівняльний підхід до оцінки праці співробітників. Цю проблему можна вирішити за допомогою оптимізації системи заробітної плати, встановлення її на справедливому рівні.

Якщо заробітна плата відповідає тій роботі, що виконує співробітник, відповідає його рівню відповідальності та віддачі, це стимулює співробітника до ефективнішої роботи, а також підвищує лояльність до роботодавця. Отже, головним чинником, що відіграє найважливішу роль, є те, наскільки ефективно працюють персонал і правильна мотивація, також можна виділити особливий підхід до формування кадрової політики, що базується на об'єднанні кадрового та стратегічного планування організації. Те, наскільки успішним буде кадрове планування організації, безпосередньо залежить від цього, наскільки вміло управління персоналом може поєднувати ефективне кадрове планування зі стратегією розвитку, яка прийнята в організації.

Прийом на роботу має супроводжуватися тривалими ознайомленнями з інструкціями, знайомством із колективом та інші довгими, але часто не потрібними процедурами [5]. Своєю чергою звільнення супроводжується тривалішими нота-

ціями – співробітник має розуміти, що він втратив, та шкодувати про свій промах. Конкуренція серед співробітників вважається звичайним явищем у будь-якій компанії, адже конкурентоспроможність – це одна з основних вимог, які висуває керівництво до кандидатів. Конкуренція серед співробітників дозволяє компанії досягти кращих результатів у роботі, а співробітникам – піднятися кар'єрними сходами.

Співробітників наймають працювати, керуючись такими критеріями, як освіта, рівень практичного досвіду, конкурентоспроможність, психологічна сумісність, вміння працювати в колективі [28]. Кожна компанія встановлює правила прийому на роботу, зазвичай потенційні співробітники проходять спеціальні тести, які визначають їхні особисті якості та вміння працювати, що однаково важливо для компанії, також кандидати проходять тестування на визначення кваліфікації. Після того, як було прийнято рішення затвердити кандидата на посаду, його знайомлять із робочим місцем та колективом, проте йому відомі лише його обов'язки.

Сучасні вітчизняні компанії здійснюють свою діяльність за умов постійної зміни та ускладнення структури економічної діяльності та соціально-економічних процесів. Реалізація цих дій буде можлива за наявності вже добре підготовлених співробітників, які мають знання, що дозволяють прогнозувати, які інтелектуальні ресурси необхідно буде залучити підприємству в перспективі задля збереження своєї конкурентоспроможності [20]. Прогнозування уособлює проведення попереднього аналізу внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на формування якісної та кількісної потреби в людських ресурсах.

Перед компанією постає завдання створення умов, що забезпечують оптимальне використання людських ресурсів в обсязі збалансованих потреб та інтересів організації та кожного працівника. Досягнення такої збалансованості потреби можливе внаслідок підвищення ефективності управління персоналом організації, зокрема застосування одного з найбільш прогресивних його напрямів маркетингу персоналу [26]. Маркетинг є прогресивним методом управління персоналу, який замінив традиційне кадрове планування, застосування маркетингової методології в плануванні людськими ресурсами сучасної організації визначається як цілями роботодавця, а й цілями співробітника компанії.

Роботодавець зацікавлений у підвищенні ефективності бізнесу внаслідок більш раціонального використання людських ресурсів та сформованих ними інформаційно-інтелектуальних активів. Маркетинг персоналу, хоч і не є чимось невивченим і чужим, але зазвичай впроваджується в українських компаніях вкрай рідко і непослідовно [1]. Деякі вітчизняні компанії включають маркетинг персоналу до складу вирішуваних службами з управління людськими ресурсами завдань, використовуючи лише окремі інструменти маркетингу замість впровадження маркетингу персоналу як системи.

Однією з найбільш популярних причин небажання керівників та власників впроваджувати маркетинг персоналу в систему управління компанією називається нестача фінансових ресурсів та належно підготовлених фахівців [18]. Водночас фахівцями доведено, що витрати на розвиток людських ресурсів та системи управління людськими ресурсами є довгостроковими інвестиціями, здатними підвищити як ефективність бізнесу, так і його вартість.

Організатори, що розуміють це, поступово змінюють колишні умови управління персоналом, як вдаючись до адаптації апробованого зарубіжного досвіду, так і розробляючи власні програми маркетингу. Недоліки практики формування та розвитку потенціалу українських компаній часто пов'язані з тим, що відповідні служби знаходяться на етапі становлення персоналу. Крім того, вітчизняні компанії нерідко використовують західний досвід без урахування української специфіки, а також специфіки самої компанії.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У сучасних обставинах підвищується роль інформаційно-інтелектуальних ресурсів підприємства та персоналу як генератора передових знань, ідей та найважливішого фактора розвитку сучасної організації. З погляду формування інтелектуального потенціалу фірми основний зміст підсистеми управління людськими ресурсами розкривається через сукупність дій, спрямованих на розробку та застосування методів та способів перетворення інтелектуальних і емоційно-психологічних ресурсів людини на інформаційно-інтелектуальні бізнес-процеси фірми [14]. До функціонального складу цієї підсистеми входить формування та ефективне використання фондів знань, необхідних для прогнозування потреби в залученні необхідних

людських ресурсів, здійснення набору, відбору та створення умов для їх оптимальної адаптації та орієнтації в компанії.

Головною метою кадрової політики для будь-якої компанії є комплектація штатного розкладу кваліфікованими та лояльними фахівцями, їх ефективне використання та розвиток. Кадрова політика є дуже важливим та невід'ємним елементом будь-якої організації, від правильно і чітко працюючої кадрової політики суттєво залежить ефективність та успішність функціонування компанії загалом [25]. Управління людськими ресурсами розвинуло та збагатило систему стратегічного менеджменту, функція управління людськими ресурсами стала компетенцією найвищих посадових осіб організації. На жаль, багато вітчизняних кадрових служб поки що тільки опановують технології кадрового менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Амбросов В.Я., Маренич Т.Г. Велікотоварні підприємства як основа впровадження інновацій. *Економіка АПК*. 2007. № 6. С. 15–18.
2. База даних «Проблеми теорії та практики управління». URL: <http://www.ptpu.ru/> (дата звернення: 20.09.2021).
3. Болтак О.Л. Шляхи вдосконалення системи управління підприємством. *Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*. URL: <http://nauka.zinet.info/9/boltak.php> (дата звернення: 22.02.2021).
4. Василенко В.А. Теорія і практика розробки управлінських рішень : навчальний посібник. Київ, 2012. С. 37–44.
5. Вольгин А.П., Матирко В.И. Управление персоналом в условиях рыночной экономики. Москва : Дело, 2005. 312 с.
6. Грачев М.В. Суперкадры управление персоналом и международные корпорации. Москва : Наука, 2006. 185 с.
7. Григор'єв Л. Управління персоналом і регулярний менеджмент. *Робота сьогодні*. 2015. № 5. С. 32–34.
8. Донцов А.І. Психологія колективу: методологічні проблеми дослідженн. Київ, 2015. С. 43–46.
9. Обегом Ю.Г. Эффективность системы управления персонала : учебное пособие. Москва : Изд-во РЭА, 2005. 326 с.
10. Олексенко Р.І. Управління кадровими ресурсами підприємств у сучасних умовах господарювання. *АгроСвіт*. 2010. № 14. С. 41.
11. Опанасюк Ю.А., Рудь А.В. Удосконалення системи оцінки персоналу на підприємстві. *Вісник Сумського державного університету. Сер. Економіка*. 2012. № 1. С. 134–140.

- 12.Осипова О. Управління персоналом у рамках стратегічного менеджменту. *IT Manager*. 1998.
- 13.Петруня Ю.Є., Коляда С.П., Ковтун Н.С. Управління персоналом. Практикум : навчальний посібник. Дніпропетровськ : АМСУ, 2016. 215 с.
- 14.Питере Т., Утерман Р. В поисках эффективного управления. Санкт-Петербург : Просвещение, 2003. 214 с.
- 15.Робінс Стефан П., ДеЧенцо Девід А. Основи менеджменту / пер. з англ. А.Олійника ін. Київ : Вид-во С. Павличко «Основи», 2000. С. 233–235.
- 16.Слущкий Г.В. Управление социальным развитием персонала предприятия : учебное пособие. Москва : ГАУ, 2003. 231 с.
- 17.Смирнов Б.М. Кадровое нововведение в системе управления персоналом. Москва : ГАУ, 2004. 248 с.
- 18.Стадник В.В., Йохна М.А. Менеджмент : посібник. Київ : Академвидав, 2003. 464 с.
- 19.Управление персоналом в условиях социальной рыночной экономики / под научн. ред. проф., д-ра Р. Марра. Москва : Изд-во МГУ, 2003. 127 с.
- 20.Управление персоналом / под ред. Базарова Т.Ю. Москва, 2005. 408 с.
- 21.Управление персоналом организации / Под ред. Кибанова А.Я. Москва, 2002. 376 с.
- 22.Управление персоналом / Самыгин С.И. (и др.). Изд. 2-е. Ростов н/Д: Феникс, 2006. 378 с.
- 23.Управление персоналом. Ответы на экзаменационные вопросы : учебное пособие для вузов. Москва: Издательство «Экзамен», 2006. 423 с.
- 24.Управління персоналом: навч.посіб. / Виноградський М.Д., Беляєва С.В., Виноградська А.М., Шкапова О.М. К. : Центр навчальної літератури, 2006. 504 с.
- 25.Фрайлингер К., Фишер И. Управление изменениями в организации. Москва, 2002. 256 с.
- 26.Хентце И., Менцнер И. Теория управления кадрами в рыночной экономике / пер. с нем. Москва, 2004. 294 с.
- 27.Хміль Ф. Управління персоналом : підручник. Київ : Академвидав, 2006. 487 с.
- 28.Храмов В.О., Бовтрук А.П. Основи управління персоналом : навчально-методичний посібник. Київ : МАУП, 2001. 112 с.
- 29.Цыпкин Ю.А. Управление персоналом. Москва : Юрист, 2007. 376 с.
- 30.Шейл П. Руководство по развитию персонала / пер. с англ. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 403 с.
- 31.Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации. Москва : Интел-Синтез, 2006. 384 с.
- 32.Широкова Г.В. Управление организационными изменениями. Москва : Юрист, 2005. 412 с.
- 33.Шляга О.В., Білоус А.С. Підходи до оцінки персоналу на підприємствах. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_5_126.pdf (дата звернення: 17.07.2021).

Parubchak I. O., Hrynyshyn H. M. Reforming management methods in the implementation of personnel policy strategy for the activities of hired personnel in Ukrainian companies

An effective personnel policy will allow the company to gain a competitive advantage in the labor market, increase responsibility and productivity, while maintaining social stability, bringing the interests of employees as close as possible to the strategic interests of the company. It is necessary for the organization to perceive and consider the staff as a human resource capable of ensuring competitive advantage, as well as help to achieve the best results, but provided that planning and ensuring optimal use of human resources.

It is necessary that the company as an employer and staff as a whole act as social partners who share the goals and ways to achieve these goals, which are determined by the chosen strategy and policy of the organization. It is also important that the organization helps employees to meet their social, spiritual and material needs, depending on how each employee has contributed to achieving the goals and objectives of the organization. The strategy of personnel management is determined by the developed strategy of the organization, personnel management has an important function, namely, provides and maintains the efficiency of personnel, which is necessary for the company.

In this concept, the staff is represented as an independent resource, due to the qualities and abilities of which you can solve various tasks, according to this concept, the strategy of personnel policy directly depends on what human resources the company has. The strategy of the organization is correlated with the human resources that already exist or with those that may appear in the future, due to which the compliance with the directions of the personnel policy strategy is determined.

Personnel policy is the basic norms and principles that determine the relationship of staff in the organization, determine the strategy of working with employees as part of the company's development strategy. The basic principles of personnel policy can now be supplemented by basic concepts in the field of personnel management, namely the attitude to employees as a decisive factor determining efficiency, professional standards of personnel management, economically sound

investments in development and training, effective feedback, social partnership and democratic management methods, improving the quality of work.

The effectiveness of personnel policy management is assessed by staff turnover, the level of qualification of employees, the cost of training employees, the cost of social programs. In order for the personnel policy to work effectively and correspond to the strategic tasks facing the organization, it is necessary to adhere to the basic provisions and norms in the process of personnel management. The methods and principles of personnel policy can be used in various combinations, the effectiveness of which depends on many factors of modern understanding of personnel management.

Key words: *strategy, personnel management, methods, national companies, reforming, approaches, personnel policy, current stage, activity.*

УДК 354.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.13>**О. І. Платонов**

кандидат економічних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
ORCID: 0000-0002-3059-5389

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОРСЬКИХ ВАНТАЖОПЕРЕВЕЗЕНЬ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОЇ КРИЗИ В КОНТЕЙНЕРНІЙ ЛОГІСТИЦІ

У статті акцентовано на глобальній кризі в контейнерній логістиці. Констатовано, що зростання потреби в перевезеннях у поєднанні з карантинном у різних країнах, зупиненням виробничих потужностей і різноспрямованою динамікою розвитку ситуації в окремих регіонах світу призвело до того, що логістична система контейнерних перевезень «зламалася», а весь світовий ланцюг поставок розбалансувався, внаслідок чого зведений світовий контейнерний індекс Drewry набув неабиякого зростання. Обґрунтовано, що ситуація на ринку морських контейнерних перевезень дійшла до абсурду: вартість перевезення вантажів між Європою і Азією по морю й авіатранспортом практично зрівнялися. Встановлено причини транспортного колапсу в контейнерній логістиці. Наголошено, що головною з них стала пандемія COVID-19 та тривале перебування країн у локдауні. Підкреслено, що ситуація з контейнерами загострилась і внаслідок дотримання Китаєм політики нульової толерантності до спалахів коронавірусу. Зазначено, що на дефіцит контейнерів мало вплив і нераціональне оперування порожнім обладнанням. Акцентовано, що контейнерний дисбаланс ускладнився і ситуацією в Суецькому каналі. На дефіцит контейнерів відчутно вплинула і енергетична криза в Китаї, зумовлена нестачею вугілля після заборони поставок з Австралії та адміністративним тиском щодо зниження парникових викидів. Проаналізовано динаміку змін Індексу надійності контейнерного сервісу. Доведено, що ситуації на ринку морських контейнерних перевезень є глобальною проблемою, для вирішення якої потрібні невідкладні комплексні дії. Встановлено, що питання державного регулювання контейнерного дисбалансу як на рівні держави, так і на міжнародному рівні лишаються практично не вирішеними, оскільки дотепер не розроблено жодного ані вітчизняного, ані світового антикризового механізму, який би дозволив цілком вирішити проблеми контейнерної логістики. Розглянуто світовий досвід подолання кризи контейнерної логістики та результати його запровадження. Запропоновано вектори вирішення проблем контейнерної логістики на національному рівні.

Ключові слова: державне регулювання, логістична система контейнерних перевезень, морські контейнерні перевезення, механізм державного регулювання контейнерної логістики.

Постановка проблеми. Контейнерні перевезення вантажів нині становлять переважну частку в міжнародних вантажоперевезеннях, що об'єктивно зумовлено їх зручністю. Однією з основних цілей Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, схваленою Розпорядженням КМУ від 30 травня 2018 р. за № 430-р [1] визнано масову контейнеризацію перевезень і включення морських портів України до сотні найбільших портів світу. Досягнення поставлених цілей передбачається завдяки збільшенню контейнерних перевезень за маршрутами: країни ЄС – Китай («Новий Шовковий шлях»), країни ЄС – Іран, Індія, країни ЄС –

Туреччина та ін. (не менше 1 млн TEU в 2025 р. та 2 млн TEU в 2030 р.) [2, с. 165]. Однак нині контейнерні перевезення переживають найгострішу кризу за останні кілька десятиліть [3], що суттєво ускладнює досягнення поставлених цілей внаслідок розбалансуваності світового ланцюга поставок та вкрай нестабільної поведінки тарифів на ринку морських контейнерних перевезень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати наукових досліджень із цієї проблематики, без сумніву, є досить важливими та актуальними як для наукової аудиторії, так і практиків. Суттєвої уваги регулюванню морських перевезень в умовах глобальної кризи

в контейнерній логістиці надають такі науковці та практики, як Ю. Григоренко, С. Головатенко, А. Дацій, С. Заболоцька, Н. Левченко, А. Мельник, Б. Мірошніченко, А. Шишканова та ін. Натомість, незважаючи на значимість зазначеної проблеми та спроб уряду Китаю, США, Великобританії та інших країн її вирішення, контейнерний дисбаланс до тепер продовжує існувати, створюючи транспортний колапс у контейнерній логістиці, що саме і вимагає подальших досліджень із цієї тематики, результати яких, як очікується, стануть поштовхом до впровадження якісно нового інструментарію державного регулювання морських вантажоперевезень, який забезпечить подолання глобальної кризи в контейнерній логістиці.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є дослідження державного регулювання морських вантажоперевезень в умовах глобальної кризи в контейнерній логістиці.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За даними ООН, 80 % усієї міжнародної товарної торгівлі відбувається морем. Найпопулярніший спосіб доставки споживчих товарів – звісно, контейнерні перевезення.

Щороку порти в усьому світі обробляють понад 800 млн контейнерів, і ця цифра, як свідчать дані центру Drewry, подані в табл. 1, постійно зростає [4].

Натомість галузь морських контейнерних перевезень нині переживає найгострішу

Таблиця 1

Динаміка контейнерної активності за регіонами протягом 2015–2019 рр. [5]

	2015		2016		2017		2018		2019	
	'000 TEU	%	'000 TEU	%	'000 TEU	%	'000 TEU	%	'000 TEU	%
Північна Америка	58,35	8.5	59,11	8.4	63,94	8.6	67,56	8.6	68,67	8.6
Східне узбережжя Північної Америки	22,38	3.3	22,49	3.2	24,41	3.3	25,78	3.3	26,70	3.3
Узбережжя Мексиканської затоки	4,91	0.7	5,10	0.7	5,81	0.8	6,28	0.8	6,81	0.9
Західне узбережжя Північної Америки	31,05	4.5	31,52	4.5	33,72	4.5	35,49	4.5	35,15	4.4
Європа	118,1	17.3	122,28	17.4	129,41	17.3	136,07	17.3	139,72	17.4
Північно-Західна Європа	56,47	8.3	57,82	8.2	60,69	8.1	62,43	8.0	63,36	7.9
Скандинавія та Балтика	9,452	1.4	9,891	1.4	10,80	1.4	11,91	1.5	12,28	1.5
Західне Середземномор'я	26,28	3.8	27,36	3.9	28,03	3.8	29,46	3.8	29,70	3.7
Східне Середземномор'я та Чорне море	25,96	3.8	27,20	3.9	29,87	4.0	32,25	4.1	34,37	4.3
Азія	367,7	53	379,00	54	402,95	54	423,5	54	433,04	54
Північна Азія	61,50	9.0	62,65	8.9	65,64	8.8	68,18	8.7	67,95	8.5
Великий Китай	211,98	31	218,98		31.5	31	244,63	31	251,93	31
Південно-Східна Азія	94,28	13	97,371	13	102,37	13	110,72	14	113,16	14
Близький Схід / Південна Азія	60,46	8.8	63,18	9.0	66,97	9.0	68,59	8.7	69,60	8.7
Середній Схід	38,42	5.6	38,70	5.5	39,76	5.3	38,59	4.9	38,66	4.8
Південна Азія	22,04	3.2	24,48	3.5	27,21	3.6	29,99	3.8	30,94	3.9
Латинська Америка	42,75	6.2	42,22	6.0	44,63	6.0	48,03	6.1	48,32	6.0
Центральна Америка / Карибський басейн	21,88	3.2	21,09	3.0	22,34	3.0	23,41	3.0	23,41	2.9
Східне узбережжя Південної Америки	11,91	1.7	11,58	1.6	12,21	1.6	13,50	1.7	13,65	1.7
Західне узбережжя Південної Америки	8,94	1.3	9,53	1.4	10,08	1.3	11,11	1.4	11,26	1.4
Африка	25,10	3.7	24,61	3.5	26,22	3.5	27,65	3.5	28,39	3.5
Східна Африка	4,05	0.6	4,31	0.6	4,35	0.6	4,54	0.6	4,80	0.6
Північна Африка	6,02	0.9	6,25	0.9	6,52	0.9	6,88	0.9	8,16	1.0
Західна Африка	9,74	1.4	9,09	1.3	10,11	1.4	10,70	1.4	10,24	1.3
Південна Африка	5,28	0.8	4,94	0.7	5,23	0.7	5,51	0.7	5,18	0.6
Океанія	11,59	1.7	11,85	1.7	12,59	1.7	13,13	1.7	12,98	1.6
Загалом у світі	684,21	X	702,26	X	746,75	X	784,58	X	800,75	X

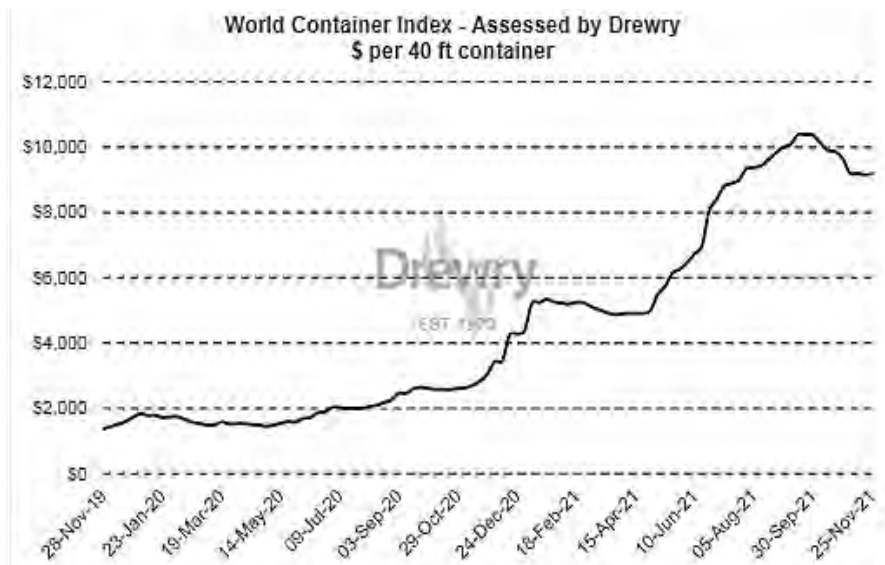


Рис. 1. Динаміка зведеного світового контейнерного індексу Drewry [5]

за останні кілька десятиліть кризу. Зростання потреби в перевезеннях в поєднанні з тривалим локдауном у різних країнах, зупиненнями виробничих потужностей і різноспрямованою динамікою розвитку ситуації в окремих регіонах світу призвело до того, що логістична система контейнерних перевезень «зламалася», а весь світовий ланцюг поставок розбалансувався настільки, що зведений світовий контейнерний індекс Drewry лише наприкінці жовтня 2021 р. (рис. 1) вперше знизився до рівня нижче психологічної позначки за всіма основними напрямками [6] і становив \$9186,39 за 40-футовий контейнер, що на 224% вище тогорічного показника (табл.2).

Отже, ситуація на ринку контейнерних морських перевезень дійшла до абсурду: вартість перевезення вантажів між Європою і Азією по морю й авіатранспортом у жовтні 2021 р. практично зрівнялися [6].

Нині транспортний колапс у контейнерній логістиці гальмує всю світову економіку, проте очікувати на стабілізацію ситуації найближчим часом не варто. За оцінками експертів, з огляду на нинішні реалії, ця складна ситуація на ринку морських контейнерних перевезень може тривати до кінця 2022 року, і на це є кілька очевидних причин [Головатенко] (рис. 2).

До початку пандемії судноплавне транспортування відрізнялось дешевизною, що становило головну перевагу цього виду перевезень порівняно з іншими. Навіть попри більші затрати часових ресурсів, морські перевезення залишалися популярними через значно менший прайс, ніж, зокрема, за швидкісною доставкою залізницею Новим Шовковим шляхом [7].

Натомість під час епідемії в Китаї, яка переросла в глобальну пандемію, світ зіткнувся

Таблиця 2

Спотові ставки фрахту за основними маршрутами [5]

Маршрут	Станом на			Щотижневі зміни (%)	Щорічні зміни (%)
	11.11.2021	18.11.2021	25.11.2021		
Зведений індекс	\$9,133	\$9,146	\$9,186	0	224 Δ
Шанхай – Роттердам	\$13,801	\$13,400	\$13,475	1 Δ	375 Δ
Роттердам – Шанхай	\$1,530	\$1,577	\$1,583	0	36 Δ
Шанхай – Генуя	\$12,438	\$12,420	\$12,435	0	274 Δ
Шанхай – Лос-Анджелес	\$9,947	\$10,038	\$10,085	0	150 Δ
Лос-Анджелес – Шанхай	\$1,303	\$1,275	\$1,281	0	147 Δ
Шанхай – Нью-Йорк	\$12,718	\$13,139	\$13,230	1 Δ	166 Δ
Нью-Йорк – Роттердам	\$1,189	\$1,187	\$1,186	0	33 Δ
Роттердам – Нью-Йорк	\$6,255	\$6,272	\$6,232	-1 ▽	209 Δ

Турбулентність внаслідок пандемії COVID-19, що призвела до різноманітних непрогнозованих ефектів і дисбалансів
Перевищення глобального попиту на контейнерні перевезення внаслідок швидкого відновлення економіки
Затори в портах внаслідок перебоїв роботи великих контейнерних терміналів
Штучний дефіцит суден і контейнерів
Тривалі простої контейнерів
Ситуація із Суецьким каналом
Енергетична криза в Китаї

Рис. 1. Причини впливу на зростання вартості контейнерних перевезень [6]

з масовим падінням виробництва, затримкою обробки товарів у портах, а отже, і з порушенням графіків судноплавства. Першим після Covid-19 оговтався Китай. За кілька місяців після початку пандемії Піднебесна відновила експорт товарів, тоді як більшість країн ще довгий час перебували в локдауні [4]. У підсумку контейнери, які кілька місяців відправлялися з Азії в Америку, назад не поверталися. Отже, уже в серпні 2020 р. у Китаї почався гострий дефіцит контейнерів, який за звітами DREWRY, вже на початку 2021 р. поширився світом, що призвело до глобальних затримок перевезень та зростання середнього часу обігу одного контейнера практично вдвічі [7], а також до суттєвого зниження Індексу надійності контейнерного сервісу та зростання середньої тривалості простою суден до 6,88 доби [3].

Індекс надійності контейнерного сервісу (виконання розкладу руху судів) протягом 2021 р. коливався в діапазоні від 35 до 40 %. Зокрема, в жовтні місяці поточного року він знизився на 3,8 п., і таким чином ледве досяг рівня 35,6 %. Із 14 найбільших морських перевізників найвищий індекс надійності сервісу в липні 2021 р. мав лише Maersk Line – 47,3 %. Лідерами ж антирейтингу стали три тайванські лінії Yang Ming, Evergreen і Wan Hai. В останньої індекс надійності становив 16,2 % [3].

Тривалість затримок призвела до корегування великими океанськими перевізниками шляхів прямування багатьох вантажопотоків. Зокрема, Maersk дотепер перенаправляє деякі зі своїх великих суден із Філікстоу, використовуючи судна-фідери з континенту для завершення рейсів. CMA CGM і Нараг через перевантаженість у Савані, штат Джорджія,

використовують альтернативні порти. Maersk, MSC і Zim донині тимчасово пропускають судна до Сіетлу, штат Вашингтон, по одному зі своїх спільних маршрутів, що, відповідно, гальмує потік вантажів до Північно-Західного узбережжя США [8].

Натомість ситуацію з контейнерами загощило не лише їх масове накопичення в портах США, а й політика нульової толерантності Китаю до спалахів коронавірусу (зокрема, практика припинення роботи контейнерних терміналів у разі виявлення коронавірусу навіть в одного з працівників). Так, у травні та червні поточного року Китаєм через спалахи інфекції було закрито більш ніж на місяць порт Яньтянь, у серпні – частково зупинено роботу найбільшого контейнерного порту країни – комплексу Нінбо-Чжоушань, терміналу Мейшань (на який припадає близько 20 % контейнерного обороту комплексу) та ін. [3].

Дефіцит перевізних потужностей створився і внаслідок нераціонального оперування порожнім обладнанням. Замість того щоб постачати вантажі в контейнерах за різними маршрутами, порожняк евакуювався в порти через океани в країни, де був підвищений попит на перевезення за завищеними ставками, що й надалі лише ускладнювало ситуацію з вантажоперевезеннями морським транспортом [6]. Зокрема, вартість морського фрахту з Китаю до України протягом 2021 р. виросла в чотири рази і нині становить понад \$8 тис. за один 40-футовий контейнер [7].

Наприкінці весни й влітку поточного року були ситуації, коли країни з більш сильною економікою, ніж Україна, викупували практично всі місця на суднах, тим самим обмежуючи

національного товаровиробника в доступі на експортні ринки.

Проблема дефіциту контейнерів набула катастрофічних масштабів, зокрема через те, що судноплавні компанії не бажали своїм коштом перевозити великі обсяги порожньої тари, а орендарі контейнерів, яким через карантин затримували тару, повели себе до цього байдуже. За нормальних умов після вивантаження в порту призначення 40 % контейнерів традиційно продовжують свій шлях сухоходом. Приблизно стільки ж одразу завантажують та відправляють до інших портів. А 20% традиційно повертаються до місця відправлення порожніми [9]. Натомість із порушенням ланцюгів постачання, порожні контейнери стали дедалі більше накопичуватись у портах ринків збуту, створюючи таким чином контейнерний дисбаланс.

Відчутно вплинула на дефіцит контейнерів і енергетична криза в Китаї, зумовлена процесом декарбонізації економіки країни. Контейнерні лінії вже підтвердили збої в ланцюгах постачання через брак електроенергії, зокрема, у провінціях Цзянсу, Гуандун і Чжецзян, де розташовані найбільш важливі порти країни, а саме Нінбо, Гуанчжоу, Наньша, Янцзянь та Шеку [10].

Не можна не згадати і про ситуацію в Суецькому каналі. У результаті аварії одного з найбільших контейнеровозів Ever Green було порушено роботу портів Європи та Китаю, а багато суден просто пропустили свої рейси, тим самим посиливши не тільки дефіцит контейнерів, а й провізних потужностей [5].

Отже, кризу контейнерної логістики відчували всі морські порти країн світу, в тому числі і порти України. Нині українські порти вимушені конкурувати за контейнери із сусідньою Туреччиною, яка останнім часом прискорено нарощує обсяги експорту, перетворившись таким чином для транспортних компаній центром тяжіння [7].

Короткий огляд ситуації на ринку морських контейнерних перевезень свідчить, що криза контейнерної логістики – це глобальна проблема, вирішення якої потребує невідкладних комплексних дій.

Перелік антикризових заходів, що нині застосовується у світовій практиці, наведений на рис. 3.

Китай, намагаючись впоратися з контейнерним дефіцитом (як головний їх виробник у світі), спробував збільшити їх виробництво. З кінця 2020 року щомісячне їх виробництво становить до 300 тис. штук. Однак це не вирішило проблеми. Нові контейнери через підвищений попит подорожчали так, що їх оренда стала невідомою для багатьох замовників.

Китай також здійснив спробу доплачувати шіпінговим компаніям за перевезення порожніх контейнерів з Америки, проте й це не забезпечило очікуваного результату.

K-tainer Trading та K-tainer Leasing запровадили систему «односторонні контейнери», за якою перевезення порожніх контейнерів стає вигідним. Зокрема, фірма з Нідерландів надає в оренду контейнери за умови, що експортери та перевізники зможуть без додаткових витрат використовувати їх протягом 30 діб, а потім просто залишити їх у місці вивантаження з судна.

Прискорення виробництва контейнерів
Доплати шіпінговим компаніям за перевезення порожніх контейнерів
Антимонопольні розслідування формування тарифів на перевезення
Перенаправлення рейсів суден
Запровадження політики стимулювання логістичних операторів
Запровадження фінансових санкцій
Залучення для перевезення порожніх контейнерів непрофільних суден

Рис. 3. Перелік антикризових заходів із подолання контейнерного дисбалансу

Надалі проблемою завантаження та повернення тари опікується сам орендодавець, якому важливіше отримати тару в потрібному місці, аніж заробити на перевезенні в ній наступного вантажу, що також не виключено [9].

Порт Лос-Анджелесу запропонували логістичним операторам взяти участь у новій програмі стимулювання. Порт готовий заплатити від 0,5 до 2,75 дол. США за TEU тим компаніям, які пришвидшать обіг контейнерів на 5–20 % та дозволять таким чином позбутися заторів.

Американські порти в затоці Сан-Педро, навпаки, запровадили додаткові фінансові стягнення з океанських перевізників, які довше визначеного терміну тримають контейнери на їхній території. Зокрема, в порті Лонг-Біч за кожен день затримки одного контейнера, окрім плати за зберігання, ними додатково сплачується по \$100 США.

Натомість такі країни, як Філіппіни, Китай, В'єтнам, Тайвань, Південна Корея та навіть США, пішли іншим шляхом. Підозрюючи судноплавні компанії у змові щодо встановлення необґрунтованих цін, вони розпочали антимонопольні розслідування ситуації. Однак досить складно заперечувати наявність природного дисбалансу між попитом та пропозицією, який виник на цьому ринку внаслідок відсутності необхідної кількості контейнерного обладнання під час стрімкого відновлення міжнародної торгівлі, що в результаті і призвело до зростання цін, як на будь-якому іншому, недостатньо регульованому ринку [8].

Японією задіяно до контейнерних перевезень непрофільні судна, аби компенсувати нестачу спеціалізованого флоту й не допустити різкого зниження обсягу товарообігу.

Подібні переліченим рішенням потрібні й в Україні, адже в результаті значного падіння імпорту завантажених контейнерів з'явився дефіцит порожніх контейнерів, який останнім часом скорочувався за рахунок завою порожніх контейнерів у країну та скорочення експорту. Такий дисбаланс вплинув на усіх учасників перевізного процесу і став стримуючим фактором у нарощуванні експорту в контейнерній торгівлі [11, с. 86].

Для подолання кризи контейнерної логістики доцільно насамперед:

– збільшити обсяги перевезень у контейнерах нетрадиційних генеральних і насипних вантажів завдяки державній підтримці будівництва нових або модернізації наявних стафіровочних

потужностей із впровадженням нових світових технологій;

– збільшити обсяги контейнерних перевезень мультимодальним транспортом за рахунок передачі функцій оператора мультимодальних перевезень судноплавним лініям, що дасть змогу значно збільшити перевезення контейнерів «від дверей до дверей»;

– створити завдяки надання державних гарантій інвесторам потужну операторську компанію комбінованих перевезень із власним контейнерним парком стандарту ISO, термінальною мережею, залізничним і автомобільним транспортом [11, с. 86].

Висновки. Таким чином, за результатами дослідження наголошено на кризі в контейнерній логістиці та її наслідках для морських портів, економіки країн та світової економіки загалом. Розглянуто приклади вирішення проблеми контейнерного дисбалансу, що нині застосовуються у світовій практиці та обґрунтовано низький рівень їх дієвості. Запропоновано дієвий інструментарій державного регулювання морських вантажоперевезень в умовах глобальної кризи в контейнерній логістиці.

Список використаної літератури:

1. Мельник А.А. Аналіз основних міжнародних актів і норм національного законодавства у сфері перевезення й обробки контейнерних вантажів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 163–166.
2. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1848.
3. Ринок морських перевезень продовжує штормити: погляд зсередини. TradeMasterGroup. URL: <https://trademaster.ua/logistic/313424> (дата звернення 31.08.2021 р.)
4. Григоренко Ю. Ідеальний шторм: високі ставки фрахту гальмують відновлення економік. URL: <https://gmk.center.ua/posts/idealnyj-shtorm-vysoki-stavky-frakhtu-halmuiut-vidnovlennia-ekonomik/> (дата звернення 17.08.2021 р.)
5. Новікова І. Море викликів та океан можливостей: світова криза морських перевезень вже в Україні. Interfax-Україна. 2021. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/764071.html> (дата звернення 11.09.2021 р.)
6. Світовий контейнерний індекс – 25 ноября. DREWRY. 2021. URL: <https://www.drewry.co.uk/supply-chain-advisors/supply-chain-expertise/world-container-index-assessed-by-drewry> (дата звернення 14.09.2021 р.)

7. Мірошніченко Б. За год – на 300-500%. Почему взлетели цены на морские перевозки и как это отразится на Украине. *Экономическая правда*. 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2021/08/30/677292/> (дата звернення 11.09.2021 р.)
8. Головатенко С. Аналіз ринку морських контейнерних перевезень очима експерта. Які проблеми існують та що очікувати у майбутньому? Чи варто чекати на зниження ставок на морський фрахт найближчим часом? *Судноходство*. 2021. URL: <https://ua.sudohodstvo.org/analiz-rynku-morskyh-kontejnernyh-perevezenochyma-eksperta-yaki-problemy-isnuyut-ta-shho-ochikuvaty-u-majbutnomu-chy-vartochekaty-na-znyzhennya-stavok-na-morskyj-fraht-najblyzhchym-chasom/> (дата звернення 07.10.2021 р.)
9. Компанія з Нідерландів почала пропонувати оренду «односторонніх» контейнерів. 2021. URL: <https://logist.fm/news/kompaniya-z-niderlandiv-pochala-proponuvati-orendu-odnostoronnih-konteyneriv> (дата звернення 17.10.2021 р.)
10. У світового судноплавства нова серйозна проблема – дефіцит електроенергії у Китаю. <https://logist.fm/news/u-svitovogo-sudnoplavstva-nova-seryozna-problema-deficit-elektroenergiyi-u-kitayu> (дата звернення 24.09.21 р.)
11. Підлісний П.П., Паткевич Н.О., Цвєтов Ю.В. Роль контейнеризації змішаних вантажних перевезень у розвитку світової торгівлі. *Економічний форум*. 2016. № 3. С. 75–88.

Platonov O. I. State regulation of maritime cargo transportation in the conditions of the global crisis in container logistics

The article focuses on the global crisis in container logistics. It was stated that the growing need for transportation in combination with quarantines in different countries, the cessation of production capacity and divergent dynamics of the situation in some regions of the world led to the fact that the logistics system of container transportation “broke” and the whole world supply chain unbalanced. Drewry’s global container index has risen sharply. It is substantiated that the situation on the market of sea container transportation has reached absurdity - the cost of transportation of goods between Europe and Asia by sea and air transport is almost equal. The causes of transport collapse in container logistics have been established. It was emphasized that the main one was the COVID-19 pandemic and the long stay of the countries in the lockdown. It is emphasized that the situation with containers has worsened due to China’s policy of zero tolerance for outbreaks of coronavirus. It is noted that the shortage of containers was influenced by the irrational operation of empty equipment. It was emphasized that the container imbalance was complicated by the situation in the Suez Canal. The shortage of containers was also significantly affected by the energy crisis in China due to the lack of coal after the ban on supplies from Australia and administrative pressure to reduce greenhouse gas emissions. The dynamics of changes in the reliability index of the container service is analyzed. It is proved that the situation on the market of sea container transportation is a global problem, which requires urgent comprehensive action. It is established that the issues of state regulation of container imbalance both at the state and international levels remain virtually unresolved, as so far no domestic or global anti-crisis mechanism has been developed that would fully solve the existing problems of container logistics. The world experience of overcoming the crisis of container logistics and the results of its introduction are considered. Vectors for solving the problems of container logistics at the national level are proposed.

Key words: state regulation, logistics system of container transportations, sea container transportations, mechanism of state regulation of container logistics.

С. В. Селіванов

кандидат наук із державного управління, начальник
Управління персоналу Державної міграційної служби України
ORCID: 0000-0001-7515-1370

E-LEARNING ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ СВІТОВИХ МЕГАТРЕНДІВ

У статті досліджено новітню практику цифрового навчання як інструмент професіоналізації державних службовців. Професіоналізацію концептуалізовано як динамічну систему, що складається з таких елементів, як суб'єкти, об'єкти та форми. Суб'єктами професіоналізації публічної служби розглянуто ті організації, які формують знання та сприяють формуванню професійних навичок управлінців. Центральним агентом професіоналізації визначено Національне агентство України з питань державної служби. Об'єктами професіоналізації державної служби постульовано знання, вміння та навички, здобуття яких є необхідною мовою для становлення високого рівня фаховості управлінців через формування професійних компетенцій. Визначено електронне цифрове навчання як форму організації навчального процесу чи його окремих елементів із використанням електронних засобів відтворення інформації та формування навчальних компетенцій. Головною перевагою електронного цифрового навчання для управлінців визначено можливість навчатися самостійно, автономно, з будь-якої точки світу, де є доступ до мережі Інтернет. Розглянуто пандемію Covid-19 як каталізатор раптових і стрімких змін у світі, який зажадав від усіх учасників соціальних відносин, у тому числі державних службовців, адаптації до нових умов і поведінкових змін. Розглянуто мережеві ресурси для самостійного навчання, створені Національним агентством України з питань державної служби, з позиції їх наповнення та особливостей використання, зокрема Портал управління знаннями та Українська школа урядування (usg.org.ua), яка містить професійні програми та тренінги для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та депутатів місцевих рад, розділ «E-LEARNING» на офіційному сайті Національного агентства України з питань державної служби. Розглянуто можливості імплементації електронного цифрового навчання на кожному з етапів професіоналізації державних службовців. Визначено, що E-LEARNING найбільш ефективний у вигляді короткострокових програм підвищення кваліфікації, коли отримані знання та навички можна відразу перетворювати на професійні компетентності.

Ключові слова: професіоналізація, державна служба, професіоналізм, E-LEARNING, електронне цифрове навчання, дистанційне навчання.

Постановка проблеми. Безперервна освіта стала безумовним трендом сучасності, особливо в тих галузях соціальної активності, де відбуваються значні зміни зовнішніх умов, працювати доводиться в умовах постійної невизначеності. Зрозуміло, що традиційні форми навчання чи підвищення кваліфікації вимагають значної перерви і відволікання від виконання професійних обов'язків, що для державних службовців є значною перешкодою. Саме тому практика впровадження E-LEARNING зі сфери бізнесу та освіти поступово поширюється на сферу державного управління та публічного адміністрування, адже вона дозволяє значною мірою

скорочувати часові та організаційні ресурси, забезпечують поряд із цим постійний розвиток та вдосконалення діяльності державних службовців. Посилення тенденцій цифровізації всіх сфер людського життя та діяльності, поширення Інтернет-сервісів та зростання темпів прийняття рішень зумовлюють значний науковий та практичний інтерес до питання використання можливостей електронного цифрового навчання в професіоналізації державних службовців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Професіоналізація державних службовців як об'єкт наукового інтересу має чимало аспектів, які вивчаються українськими вченими. Процес

управління кадровим потенціалом у сфері державної служби осмислювали в працях Н. Васильєва, Л. Варава, Н. Варакіна, С. Дембіцька, О. Євсюкова, Н. Обушна. Професійну етику державної служби вивчали О. Антонюк, О. Бериславська, Т. Василевська Б. Гаєвський. Використання інформаційно-комунікаційних технологій у навчальному процесі вивчали Б. Гершунський, Р. Гуревич, М. Жалдак, В. Монахов, В. Цонєва, особливості дистанційного та електронного навчання аналізували А. Андрєєв, М. Бухаркіна, В. Лазарєв, М. Карасьова, О. Трякіна, Л. Філіпова. Дистанційному навчанню державних службовців у своїх дослідженнях увагу приділили Н. Алюшина, Л. Корнута, Л. Требик. У згаданих дослідженнях не розкрито особливостей використання можливостей електронного навчання державних службовців, тому вважаємо цей аспект перспективною темою для наукових розробок у вказаній галузі.

Формулювання мети дослідження. Метою цього наукового дослідження є здійснення аналізу електронного навчання як новітнього інструменту професіоналізації працівників органів публічної влади в умовах сучасних суспільних викликів.

Виклад основного матеріалу. Державна служба є публічною професійною діяльністю із виконання функцій держави. Вона включає в себе низку завдань з аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, забезпечення реалізації державної політики, надання доступних і якісних адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства, управління державними фінансовими ресурсами, управління персоналом державних органів [1].

Публічна служба як соціальний інститут максимально інтегрована в динаміку соціально-економічного, політичного та культурного життя, а тому має забезпечувати постійне вдосконалення знань, вмінь та навичок й набуття нових компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це досягається завдяки професіоналізації як симультанного процесу професійного вдосконалення шляхом інтеграції навчання та здобуття спеціального професійного досвіду. Українські дослідники Н. Колісніченко і Г. Стойкова наголошують на тому, що професіоналізація є запорукою адаптації державної служби до викликів сьогодення та забезпечення динамічної само-

регуляції системи управління державою чи окремими сферами її суспільного життя [2].

Стаття 8 Закону України «Про державну службу» зобов'язує державних службовців до постійного підвищення рівня своєї професійної компетентності [1]. Сам процес навчання та підвищення кваліфікації державних службовців регулюється статтею 48 цього Закону та регламентується Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106. Державні службовці, які розпочинають службу на посадах державної служби, зобов'язані пройти навчання за загальною або спеціальною професійною програмою підвищення кваліфікації протягом року з дня їх призначення на посаду. Всі державні службовці мають постійно підвищувати свою кваліфікацію в обсязі не менше одного кредиту ЄКТС (Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система) раз на рік та 2 кредити ЄКТС за спеціальною професійною програмою не рідше одного разу на три роки.

Професіоналізація на сучасному етапі ускладнення і пришвидшення суспільно-політичних процесів та зростання турбулентності соціального середовища у зв'язку з постійною загрозою карантинних викликів має розглядатись як динамічна система, що складається із таких елементів, як суб'єкти, об'єкти та форми. Метою професіоналізації є формування професіоналізму державних службовців, яку Н. Морозова слушно визначила як здатність знаходити найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених цілей у межах наданих повноважень, використовуючи сучасні технології, що застосовуються в демократичних країнах, бути вмотивованими до проходження служби та досягати високих результатів у ній, дотримуючись відповідних етичних норм, усвідомлювати перспективу набутого професійного розвитку та прагнути до його удосконалення [3]. Водночас Н. Дригуля акцентувала на тому, що професіоналізація державних службовців має розглядатись як система заходів, спрямованих насамперед на покращення кадрового забезпечення органів публічної влади, хоча, на її думку, практика діяльності служб управління персоналом владних структур засвідчує недостатній

рівень стимулювання й мотивування працівників органів публічної влади до постійного управлінського самовдосконалення [4].

Суб'єктами професіоналізації публічної служби виступають ті організації, які формують знання та сприяють набуттю професійних навичок управлінців. Центральним агентом професіоналізації українських державних службовців є Національне агентство України з питань державної служби. Суб'єктами також є заклади вищої освіти, які здійснюють підготовку кадрів та підвищення кваліфікації, зокрема, ключовим державним вищим навчальним закладом України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, що є правонаступником реорганізованої Національної академії державного управління при Президенті України.

Об'єктами професіоналізації публічної служби є знання, вміння та навички, здобуття яких є необхідною умовою для становлення високого рівня фаховості управлінців через формування професійних компетентностей. Такими є загальні (знання нормативно-правових актів, засад державного управління та місцевого самоврядування) та спеціальні (знання з конкретного напрямку публічного управління) знання тощо.

Формами реалізації професіоналізації, закріпленими Національним агентством України з питань державної служби як види професійного навчання, є підготовка за магістерськими програмами, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіта. Указані форми професіоналізації можуть реалізовуватись у традиційний спосіб в аудиторіях шляхом ретрансляції знань від викладача до слухачів, а можуть відбуватись дистанційно з використанням ІТ-технологій. На думку О. Вольської, основне завдання професіоналізації служби в органах публічної влади в сучасному суспільстві полягає в забезпеченні ефективної взаємодії добре скоординованої служби в органах публічної влади і зацікавленого і активного працівника органів публічної влади, що забезпечує сталий розвиток території [5]. К. Богомолова та О. Подольська зазначають, що професіоналізація державної служби має передбачати також поступове оновлення персонального складу державними службовцями, які мають професійну освіту в галузі державного управління, володіють професійними нави-

чками, визначення та розвиток пріоритетних професійних якостей державних службовців на підставі системного підходу, оновлення змісту та державних стандартів професійного навчання на підставі аналізу сучасного стану справ і проведення відповідних досліджень із питань підготовки та роботи державних службовців, запровадження комплексу елементів фахової підготовки державних службовців з урахуванням сучасних вимог до професіоналізму в державному управлінні, формування якісного резерву на посади державних службовців [6, с. 80].

Слід зазначити, що в НАДС занепокоєні станом сучасної професіоналізації працівників органів публічної влади, внаслідок чого підготовлено й представлено на експертне обговорення Концепцію утворення Національної школи публічного урядування, якою передбачається зміна підходів, форм і змісту професійного навчання, пропонується формування системи Національної школи публічного урядування та її регіональних відділень на інноваційних засадах. До складу цільових груп стейкхолдерів системи навчання плануються зараховувати не лише державних службовців усіх категорій посад, а й осіб, які займають політичні посади, голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, осіб, які планують вступити на державну службу, а також зарахованих до кадрового резерву на посади вищого корпусу державної служби. Утворена Національна школи публічного урядування буде у 2023 році [7].

Цілком логічно, що пандемія коронавірусної хвороби, спричиненої вірусом COVID-19, збільшила інтерес до дистанційного навчання і стала каталізатором до значного розвитку інноваційних методів навчання, незважаючи на консервативність та частий супротив змінам академічної спільноти, яка часто спочатку насторожено сприймає нові форми роботи. У таких умовах в Україні та світі відбувається екстенсивне зростання освітніх ресурсів та платформ, що спираються у своїй діяльності на використання технічних засобів та мережевих технологій. Електронне цифрове навчання займає в сучасній системі навчання особливе місце, органічно доповнюючи інші форми навчання. Електронне цифрове навчання активно використовується як у навчальних закладах, так в інших органах публічної влади.

E-LEARNING як форма організації навчального процесу бере свій початок з 1990-х років, проте

досі не отримала остаточного закріплення визначення на національному рівні. Одним із найбільш цитованих у науковій літературі і популярних джерелах є визначення експертів ЮНЕСКО, які трактують E-LEARNING як навчання за допомогою Інтернет і мультимедіа. Вважаємо таке визначення досить розпливчастим, оскільки воно не пояснює суті явища, лише наголошує на його технологічних аспектах. Українська дослідниця О. Урсол пропонує власне визначення електронної освіти як способу організації навчально-виховного процесу, який базується на використанні інформаційно-комунікаційних, технологій мультимедіа й Інтернету з метою створення системи масового навчання і перепідготовки населення, підвищення якості освіти за рахунок покращення доступу до ресурсів і сервісів, а також віддаленого обміну знаннями і сумісної праці [8].

У цьому контексті варто розглянути ще одну категорійну проблему – ототожнення систем електронного цифрового та дистанційного навчання (distance learning). Такий підхід обстоює В. Гаманюк, який вважає, що в широкому сенсі електронне цифрове навчання передбачає здійснення роботи в Мережі та доставку навчального контенту користувачу через посередництво комп'ютера з використанням стандартних Інтернет-технологій, а у вузькому – форму організованого навчання в закладах освіти, яке не передбачає особистого контакту, а базується виключно на контактах за допомогою інформаційно-комунікативних і телекомунікаційних технологій [9, с. 214].

Вважаємо такий підхід невиправданим, адже елементи електронного цифрового навчання можна використовувати і в традиційному навчальному процесі (наприклад, мультимедіаресурси є одним із таких варіантів співіснування електронного цифрового та аудиторного навчання). Завдяки E-LEARNING можна брати участь у семінарах, закінчити курси або навіть університет, не виходячи з дому. Величезна кількість комерційних організацій, тренерів, вишів вибрали E-LEARNING для навчання своїх працівників та студентів, оскільки E-LEARNING підходить як для занять у маленьких колективах, так і для навчання багатотисячних груп.

У Німецькій педагогічній науковій школі науковці надають таке визначення: «Під E-LEARNING слід розуміти впровадження концепцій мультимедійного комп'ютерного навчання, які завдяки використанню інтерактивних форм роботи, участі й допомоги викладача

уможливлюють індивідуалізацію навчального процесу» [9].

Система освіти реагує на розвиток технічних можливостей організації навчального процесу. В останні роки такими новаціями стали засоби дистанційного, особливо цифрового навчання, а саме: E-learning, M-learning, Blended Learning.

Завдяки появі переносних цифрових носіїв інформації з'явилося так зване «мобільне навчання» – M-Learning, яке базується на використанні різного роду портативних електронних засобів, а саме: MP3-програвачів, iPod, iPad, iPhone, ноутбуків, нетбуків і мобільних телефонів із відповідними функціями.

Поняття “Blended Learning” розуміється як змішане навчання, яке поєднує елементи очного та дистанційного, тобто передбачає як фази фізичної присутності на заняттях, так і фази дистанційного навчання – самостійної роботи над навчальним матеріалом із подальшим обговоренням, консультаціями та спілкуванням через Інтернет [9].

З огляду на актуальний стан розвитку практики електронного цифрового навчання, вважаємо за доцільне його концептуалізувати у форму організації навчального процесу чи його окремих елементів із використанням електронних засобів відтворення інформації та формування навчальних компетенцій.

Електронне цифрове навчання за форматом побудови взаємодії між викладачем та студентами буває синхронним і асинхронним. Синхронне навчання – це зустріч, на якій спілкування між тьютором і аудиторією відбувається в реальному часі. Всі слухачі одночасно знаходяться у віртуальній аудиторії. Вони навіть можуть брати участь в дискусії зі своїм викладачем. Коли йдеться про онлайн-навчання, це може бути вебінар або онлайн-тренінг. Таке заняття істотно нагадує традиційний урок, однак тьютор не може оцінити реакцію слухачів. Асинхронне навчання – це метод дистанційного навчання, під час якого слухач не зустрічається з тьютором і не контактує з ним. Наприклад, це можуть бути вебкурси, блоги, чат-курси, скрінкасти, відео на YouTube.

Головною перевагою електронного цифрового навчання для управлінців є можливість навчатися самостійно, автономно, з будь-якої точки світу, де є доступ до Інтернету. Тут також слід зазначити, що, зважаючи на це, з'являється змога навчатися без відриву від роботи. Навчання стає гнучким, адже можна самостійно

складати план проходження курсу, послідовність вивчення навчального матеріалу, навчатися в своєму темпі, з відповідною для найбільш ефективного засвоєння навчального матеріалу швидкістю, заглиблюватись у найбільш актуальні питання, що цікавлять, повернутися і повторно ознайомитися з темами, в яких існує потреба. Також серед переваг дистанційного навчання варто зазначити, що навчання проходить у форматі один на один із матеріалами навчальних курсів. Кожен навчається і виконує всі тренувальні завдання, що не завжди можливе в умовах групового навчання в очній формі, коли в рішенні кейсів і вправ можуть взяти участь кілька людей, що пов'язано з обмеженням за часом. Цей факт також сприяє підвищенню якості навчання.

Пандемія Covid-19 стала каталізатором раптових і стрімких змін у світі, яка зажадала від усіх учасників соціальних відносин, у тому числі державних службовців, адаптації до нових умов і поведінкових змін. У цих умовах державні службовці мали продемонструвати своє вміння швидко реагувати на динамічні глобальні, регіональні і локальні зміни, здатність працювати в швидко мінливих зовнішніх умовах. Нові реалії в більшій мірі актуалізували важливість розвитку людських ресурсів. З урахуванням дії карантинних заходів традиційні форми навчання переведено в онлайн-середовище. Якщо до пандемії питома вага електронного цифрового навчання державних службовців була порівняно невеликою, то в умовах пандемії саме електронне цифрове навчання стало одним із тих рішень, що дозволило поєднати необхідність освоєння нових знань, умінь і навичок із повсякденними завданнями.

Повертаючись до функцій Національного агентства України з питань державної служби як ключового суб'єкта професіоналізації державних службовців, варто зауважити, що саме воно створює необхідні засади електронного цифрового навчання управлінців, зокрема шляхом створення спеціалізованих ресурсів, зокрема Порталу управління знаннями. Портал управління знаннями Національного агентства України з питань державної служби є освітньою платформою у сфері професійного навчання державних службовців та передбачає проходження навчання за професійними загальними, короткостроковими, освітньо-професійними та освітньо-науковими програмами. Професійне навчання можна отримати за допомогою

Української школи урядування (usg.org.ua), яка містить професійні програми та тренінги для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та депутатів місцевих рад.

На офіційному сайті Національного агентства України з питань державної служби є окремий розділ «E-LEARNING», в якому розміщений короткий опис та посилання на ресурси, які рекомендовані державним службовцям для підвищення кваліфікації, зокрема: Prometheus, EdEra, Відкритий Університет Майдану, Coursera, edX, AcademicEarth, University of the People, Open2Study, Khan Academy, LinkedIn Learning Courses тощо.

Такі електронні ресурси існують у розвинених державах світу і є основою для постійного навчання державних службовців. Для цілей підвищення кваліфікації всіх державних службовців у Великобританії створено сайт Civil Service Learning, на якому державні службовці можуть знайти інформацію про дистанційне навчання, онлайн-ресурси і очні курси. Більшість можливостей із підвищення кваліфікації представлено в Загальній програмі, що складається з трьох блоків: 1) ключові навички, необхідні всім державним службовцям для виконання своїх обов'язків: обслуговування споживачів, управління проєктами, навички у сфері фінансів та інформаційних технологій; 2) робота на державній службі: специфічні навички, що стосуються роботи в органах державної влади, наприклад, навички проведення брифінгів, підготовки документів, наявність правової свідомості; 3) лідерство і вдосконалення управлінської діяльності, навички з управління змінами необхідні для керівництва, управління людськими ресурсами та бізнесом на всіх рівнях державної служби [10].

У Сполучених Штатах Америки підвищення кваліфікації державних службовців реалізується через складний комплекс спеціальних програм. Методичне та організаційне керівництво підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів державного апарату на федеральному рівні здійснює Управління кадрової служби (Office of Personnel Management). Навчання реалізують Центр розвитку лідерських якостей (Center for Leadership Development), Центр підготовки і підвищення кваліфікації (Management Development Center), а також Федеральний інститут керівних кадрів (Federal Executive Institute). У рамках управління здійснюється

професійний розвиток за моделлю компетентності лідерства (Leadership Competencies) і ключовими кваліфікаціями керівників (Executive Core Qualifications). Центр розвитку лідерських якостей здійснює керівництво онлайн-ресурсом USALearning, що надає послуги електронного та змішаного навчання. USALearning – офіційний сайт із навчання та підвищення кваліфікації федерального уряду США. Він підтримує розвиток співробітників федерального рівня і сприяє досягненню агентствами своєї місії шляхом спрощення та універсалізації доступу до високоякісних продуктів з електронного навчання, інформації і послуг. Деякі пропозиції включають розробку і надання систем управління навчанням під потреби замовника (Learning Management Systems, LMS); вивчення систем управління освітнім контентом (Learning Content Management Systems, LCMS) і пов'язаних із ними послуг, платформ електронного цифрового навчання / тестування та інший спеціальний контент. Програми USALearning є частиною Дирекції кадрових рішень (HR Solutions Directorate) в Центрі розвитку лідерських якостей і пропонують широкий спектр електронних цифрових навчальних продуктів і послуг, системи управління навчанням [11].

Розглядаючи професіоналізацію як складну динамічну систему, виокремимо стадії її здійснення: 1) академічний етап (отримання професійної освіти) 2) входження в професію (на цьому етапі працівник починає застосовувати набуті в процесі навчання знання, вміння та навички, поступово випрацьовуючи власний фаховий стиль); 3) продуктивна стадія (фахівець реалізовує набутий досвід, рефлексувати власні здобутки та хиби, здійснювати функцію наставника); 4) експертність (працівник досягає такого рівня фаховості, що може оцінювати не тільки роботу власної організації, але й галузі загалом, виробляти власні висновки та рекомендації щодо вдосконалення виробничих процесів). Розглянемо можливості імплементації електронного цифрового навчання на кожному з них. Академічний етап, на наш погляд, варто здійснювати, спираючись на аудиторне навчання, адже саме під час цього етапу закладаються світоглядні підвалини та сама можливість ефективною подальшої самоосвіти, тому варто лише доповнювати елементами електронного навчання процес отримання знань. На другому етапі професіоналізації, коли формується власний професійний почерк управлінця, застосування E-LEARNING

є найбільш ефективним у вигляді короткострокових програм підвищення кваліфікації, коли отримані знання та навички можна відразу трансформувати у професійні компетентності. На третій та четвертій стадії електронне навчання є оптимальним доповненням до професійного розвитку службовців у вигляді самоосвіти.

Умовами ефективності електронного навчання є врахування можливостей комплексної реалізації всіх функцій процесу навчання, наявність різноманіття використовуваних методів і варіативність реалізованих прийомів навчання, дотримання співвідношення теорії і практики, забезпечення принципів наочності і доступності навчання, раціонального поєднання самостійної роботи того, хто навчається, з допомогою автора курсу чи ресурсу.

Висновки і пропозиції. Можливість повної заміни онлайн-освітою традиційних форм навчання видається передчасною для всіх рівнів освіти, за винятком курсів підвищення кваліфікації для вмотивованих людей, які чітко усвідомлюють мету власного навчання. Пандемія COVID-19 продемонструвала затребуваність освіти через Інтернет, підвищивши популярність електронного цифрового навчання. Вважаємо, що оптимальним співвідношення різних форм освіти буде, якщо електронна цифрова освіта доповнюватиме, вдосконалюватиме і покращуватиме традиційну освіту, враховуватиме специфіку напрямів освітньої діяльності, особливості цільових аудиторій. Для динамічної сфери публічної служби, коли навчання з відривом від виконання професійних обов'язків на довгий період є складним, а часто і взагалі неможливим, саме електронне цифрове навчання здатне стати інноваційним інструментом професіоналізації державних службовців. Електронне навчання дає змогу підвищити якість освіти за рахунок широкого використання світових освітніх ресурсів і збільшення частки самостійного освоєння матеріалу, причому останнє особливо важливо, оскільки поступово забезпечує вироблення таких якостей, як самостійність, відповідальність, організованість і вміння реально оцінювати свої сили і приймати зважені рішення, без чого неефективна успішна кар'єра.

Електронне цифрове навчання державних службовців в умовах прискореного темпу суспільно-економічного розвитку дасть змогу поповнювати спеціальні знання, які швидко застарівають. Державним службовцям мало поповнювати свої знання раз на три роки, для постійного

вдосконалення професійних знань має бути постійний доступ до оновленої інформації протягом усього періоду професійної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 11.11.2021)
2. Колісниченко Н.М., Стойкова Г.Г. Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. 2009. Вип. 4.
3. Морозова Н. Професіоналізація як чинник формування людських ресурсів державної служби в Україні. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Morozova.pdf (дата звернення 11.11.2021)
4. Дригуля Н.М. Професіоналізація державних службовців в умовах євроінтеграції. *Університетські наукові записки*. 2017. № 4. С. 85–95. URL: <http://old.univer.km.ua/visnyk/1622.pdf> (дата звернення 01.11.2021)
5. Вольська О. Кадрове забезпечення органів влади: проблеми та шляхи вирішення. *Таврійський науковий вісник*. URL: <http://tnv-econom.ksauniv.ks.ua/index.php/journal/article/view/65> (дата звернення 11.11.2021)
6. Богомолова К.С. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби / К.С. Богомолова, О.В. Подольська. *Український журнал прикладної економіки*. 2020. Том 5. № 3. С. 74–81.
7. Наталія Алюшина представила на експертне обговорення Концепцію утворення Національної школи публічного урядування. URL: <http://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-predstavila-na-ekspertne-obgovorennya-konceptiyu-utvorennya-nacionalnoyi-shkoli-publichnogo-uryaduvannya> (дата звернення 01.11.2021)
8. Урсол. О. Електронна освіта як інструмент розвитку інформаційного суспільства. URL: <http://ksgn.hol.es/wp-content/uploads/2017/05/Ursol.pdf> (дата звернення 11.11.2021)
9. Гаманюк В. E-Learning, M-Learning, Blended Learning і дистанційне навчання у системі іншомовної освіти Німеччини. *Педагогіка і психологія професійної освіти*. 2012. № 2. С. 211–220.
10. Civil Service Learning Information about Civil Service Learning, the services it offers civil servants and how to contact the team. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>. (дата звернення 11.11.2021)
11. USALearning, the official learning and development site for the United States Federal Government. URL: <https://www.usalearning.gov/about-usal>. (дата звернення 11.11.2021)

Selivanov S. V. E-LEARNING as an innovative tool of civil service professionalization in the conditions of world megatrends

The article examines the latest practice of digital learning as a tool for professionalization of civil servants. Professionalization is conceptualized as a dynamic system consisting of such elements as subjects, objects and forms. The subjects of professional service professionalization are those organizations that form knowledge and contribute to the formation of professional skills of managers. The National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs has been appointed the central agent of professionalization. The objects of professionalization of the civil service postulate knowledge, skills and abilities, the acquisition of which is a necessary language for the formation of a high level of professionalism of managers through the formation of professional competencies. E-digital learning is defined as a form of organization of the educational process or its separate elements with the use of electronic means of information reproduction and formation of educational competencies. The main advantage of e-digital learning for managers is the ability to learn independently, autonomously, from anywhere in the world where there is access to the Internet. The Covid-19 pandemic is seen as a catalyst for sudden and rapid change in the world, which has required all actors in social relations, including civil servants, to adapt to new conditions and behavioral changes. The network resources for self-study created by the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs in terms of their content and features of use are considered, in particular the Knowledge Management Portal and the Ukrainian School of Government (usg.org.ua), which contains professional programs and trainings for civil servants, officials of local self-government, local state administrations and deputies of local councils, section "E-LEARNING" on the official website of the National Agency of Ukraine for Civil Service. Possibilities of implementation of e-digital training at each stage of professionalization of civil servants are considered. It is determined that E-LEARNING is most effective in the form of short-term training programs, when the acquired knowledge and skills can be immediately converted into professional competencies.

Key words: professionalization, civil service, professionalism, E-LEARNING, electronic digital learning, distance learning.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.15>

О. О. Шевченко

доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID ID: 0000-0003-1825-233X
ResearcherID: AAE 3258-2020

С. П. Работніков

магістр Донбаської державної машинобудівної академії

О. В. Гейко

магістр Донбаської державної машинобудівної академії

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

У статті досліджено загальні комплексні методологічні положення дослідження публічної політики державного управління системою охорони здоров'я, як специфічної сфери державного управління та адміністрування, адже має вплив на громадське здоров'я, що є складником людського капіталу держави, характеризує рівень економічного розвитку держави та впливає на усі сфери суспільного життя, в умовах реформування із застосуванням системного підходу; проаналізовано основні складники проведення аналізу та оцінки сучасного стану державного управління в національному господарстві, кожним складником системи державного управління ідентифіковано відповідні властивості змін цих процесів, оскільки належна оцінка наслідків та результатів проведення реформ є основою формування та здійснення зворотного зв'язку в системі державного управління системою охороною здоров'я, та визначено перспективи розвитку. Опрацьовано специфічні теоретико-методологічні положення державного управління в досліджуваній сфері через визначення відповідних рис реформування державного управління системою охорони здоров'я в контексті Програми економічних реформ у частині оцінки фінансового забезпечення програм медичних гарантій, аналізу наслідків реформування первинної медичної допомоги, оцінки запланованих показників фінансових гарантій вторинної медичної допомоги та ін. Визначено специфіку розвитку, особливості трансформації та вектори змін державного управління системою охорони здоров'я України; із застосуванням результатів аналізу наслідків та факторів реформування системи охорони здоров'я та оцінки показників стану здоров'я за міжнародними рейтингами опрацьовані та запропоновані підходи до фінансування системи охорони здоров'я з визначенням властивості реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я країни на національному рівні. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування із застосуванням та розкриттям кадрового механізму державного управління та адміністрування, обґрунтування необхідності вдосконалення моделі комунікаційних зв'язків державного управління та адміністрування системи охорони здоров'я в умовах реформування.

Ключові слова: публічна політика, реформування, система охорони здоров'я, державне управління.

Постановка проблеми. Загальний стан здоров'я населення країни є ключовим фактором її соціально-економічного розвитку, оскільки визначає стан людських ресурсів та кадрового потенціалу для держави, інвес-

торів, роботодавців та інших учасників господарських відносин, що набуває вагомості в процесі формування та розробки державної політики у сфері охорони здоров'я. Система охорони здоров'я є специфічною сферою

державного управління та адміністрування, адже має вплив на громадське здоров'я, що є складником людського капіталу держави, характеризує рівень економічного, розвитку держави, впливає на усі сфери суспільного життя.

Національна система охорони здоров'я є досить нестабільною до реформ галузі державного управління, оскільки знаходиться на перетині соціальних інтересів більшості членів суспільства. Постановка питань реформування системи охорони здоров'я є вкрай важливою сферою державного управління та розвитку політичної системи країни загалом. Від ефективності опрацьованих реформ залежить розвиток національної економіки, узгодження соціального стану розвитку та забезпечення відповідного рівня національної державної безпеки. Вищезазначене актуалізує науковий пошук шляхів удосконалення механізмів державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у розвиток теорії, організації та методології державного управління системою охорони здоров'я здійснили вітчизняні та зарубіжні вчені. Але, враховуючи напрацювання та досліджену проблематику наукових питань, слід зазначити, що низка аспектів, які потребують досконалого дослідження, залишились частково або повністю поза їх увагою, особливо це стосується ініційованої медичної реформи. Саме належна необхідність опрацювання питань розвитку теорії, еволюції, організації та теоретико-методологічних засад державного управління системою охорони здоров'я зумовлює актуальність вибраної теми дослідження, постановку його мети та завдань.

Мета статті. Метою проведеного дослідження є обґрунтування теоретичних, методологічних та структурних положень публічної політики державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування.

Виклад основного матеріалу. Особливе значення в процесі вивчення питань реформування системи державного управління будь-якої сфери дослідження має оцінка результатів окреслених реформ. Окремо належною реформою за останні п'ять років стала медична, яка концептуально змінила систему охорони здоров'я України. Нині окремі аспекти якості надання медичних послуг залишаються найбільш актуальними у системі розвитку державного управління, а відповідно до цього оцінка наслідків проведеної реформи є доволі важливою, як

з питань розгляду наукового дослідження, так і з позиції формування та апробації нових державно-публічних рішень.

Питання реформування системи охорони здоров'я України досліджуються багатьма вченими, які переважно оцінювали змістовні зміни щодо проведення реформи, проте їх наслідки в частині видів медичних послуг та якості їх надання загалом не розглядалися. Визначеність регуляторного вдосконалення системи охорони здоров'я зумовлена його значенням, особливостями, актуальністю та важливою роллю в соціально-економічних відносинах. Відповідно, оцінка стану реформування системи охорони здоров'я України дозволяє визначити їх вплив на соціально-економічну систему. Крім цього, належна оцінка наслідків та результатів проведення реформ є основою формування та здійснення зворотного зв'язку в системі державного управління системою охороною здоров'я.

Значні зміни трансформаційного характеру в системі охорони здоров'я були започатковані із прийняттям Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні відповідно на період 2015–2020 рр. Згідно із зазначеним документом було впроваджено державну політику реформування та запроваджено сукупність трансформаційних змін, які нині мають певні загальні аспекти, результати та наслідки. Ці засади мають наслідки, є такі аспекти, як оцінка фінансового забезпечення програм медичних гарантій, аналіз наслідків реформування первинної медичної допомоги, оцінка запланованих показників фінансових гарантів вторинної медичної допомоги, оцінка результатів програми «Доступні ліки» тощо. Саме в цих визначених напрямках відбулися найбільші суттєві зміни та отримано належні результати. Відповідно, нами опрацьовано результати за визначеними векторами державного управління [1, с. 154].

Аналіз сучасного стану результатів та результатів реформування системи охорони здоров'я можна провести з допомогою застосування методів статистичної оцінки. З метою опрацювання наслідків впровадження медичних гарантів в Україні здійснимо аналіз їхніх запланованих показників на 2020 рік (табл. 1.1)

Провівши опрацювання та аналіз планових показників, бачимо, що серед всіх наведених гарантій за даними Національною службою охорони здоров'я України найбільшу відповід-

Таблиця 1.1.

Заплановані медичні гарантії на 2020 р. за показниками Національної служби здоров'я України

Вид гарантій	Сума, млн грн	ПВ, %
Вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медична допомога	43852	60,91
Первинна медична допомога	19137	26,58
Екстрена медична допомога	4657	6,47
Медична реабілітація	440	0,61
Паліативна медична допомога	297	0,41
Реімбурсація лікарських засобів	3090	4,29
Резерв, технічне забезпечення	527	0,73
Разом	72000	100

ну частку займають вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медична допомога, яка становить 60,91% [2, с. 23].

Слід зазначити, що первинна медична допомога є окремим специфічним видом надання медичних послуг, що набула значних змін та трансформацій в умовах сучасного реформування системи охорони здоров'я. Її оцінку належним чином слід організувати за такими параметрами: співвідношення укладених декларацій до кількості населення в розрізі за регіонами України; аналітична оцінка та аналіз укладених декларацій за відповідними групами населення; кількісна оцінка та опрацювання категорій надавачів первинної медичної допомоги та їх відповідного кадрового забезпечення; аналітична оцінка, аналіз та обґрунтування розподілу виплат за окремими надавачами медичних послуг.

Стан здоров'я всього населення будь-якої країни світу є ключовим фактором соціально-економічного розвитку відповідної держави, адже визначає рівень результативності використання людських ресурсів, а отже, кадрового потенціалу для держави, окремих інвесторів, визначених роботодавців та інших відповідних учасників господарських відносин у національній економіці. Особливо важливими є аналіз та оцінка стану здоров'я населення саме в процесі формування та розробки національної публічної політики у сфері охорони здоров'я. Відповідно до цього система охорони здоров'я окремого регіону є одним із визначальних компонентів соціально-економічної політики регіонів, сукупністю галузей, що характеризуються належними економічними, організаційними, технічними і технологічними зв'язками стосовно суб'єктів системи, які націлені на поліпшення відтворення населення. Система охорони здоров'я регіону включає в себе територіальні поєднання

суб'єктів відповідних галузей, які об'єднані для надання певних видів медичних послуг на основі встановлення вектору розвитку; належних економічних, соціальних, фінансових та правових відносин між собою і з органами публічного управління та адміністрування [3, с. 24–26].

Таким чином, застосування та вдосконалення управління охороною здоров'я має бути спрямоване на належне забезпечення ефективного функціонування системи охорони здоров'я в регіонах держави і реалізації означеної соціально-економічної політики регіонів країни [3]. Зазначене вище обов'язково актуалізує проведений статичний аналіз та оцінку стану здоров'я населення нашої країни порівняно зі світовими показниками.

Питання наукового дослідження стану здоров'я населення є основою виконання робіт, присвячених удосконаленню публічного управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я країни та застосування закордонного досвіду проведення відповідних реформ у медичній сфері.

Проаналізувавши відповідні напрями оцінки здоров'я населення нашої держави, було визначено, що найбільш актуальними нині є такі, як чисельність населення, відповідна очікувана тривалість життя при народженні, відповідна очікувана тривалість здорового життя, окрема оцінка материнської та дитячої смертності, сучасний стан захворюваності населення країни на вірусні хвороби, враховуючи COVID-19. Проведене дослідження у визначених напрямках аналізу факторів та суттєвих аспектів характерне з позиції оцінки стану здоров'я загалом у світі, в розрізі окремих регіонів, України загалом і найближчих сусідів нашої держави.

Здійснюючи аналіз стану реформування медичної галузі, необхідно зазначити, що фінансування системи охорони здоров'я в Україні

набуло значних трансформацій в умовах ініційованої реформи у 2015 році, яка була продовжена урядом після зміни політичної влади. Так, у 2015 році уряд нашої країни ініціював відповідну визначену реформу системи охорони здоров'я з метою змінити на краще стан здоров'я населення та відповідне забезпечення належного рівня фінансового захисту від надмірних витрат із так званої «кишені» шляхом підвищення рівня та векторів ефективності, модернізації застарілої системи надання відповідних адміністративних послуг та покращення доступу до належного якісного медичного обслуговування. Відповідна комплексна публічна стратегія передбачала першочергове здійснення реформи належного фінансування системи охорони здоров'я для того, щоб прискорити перетворення у сфері надання належного рівня медичних послуг (як для окремо визначених та вибраних осіб, так і для населення загалом) та запровадити новітні інформаційні технології належного рівня як оціночні каталізатори. Стратегія фінансування системи охорони здоров'я була доволі точно сформульована в належному концептуальному документі, який був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України. По-перше, в жовтні 2017 року парламент ухвалив новий Закон України (№ 2168) «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», який мав за мету регулювати фінансування системи охорони здоров'я, та визначений пакет відповідних підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Цей пакет документів створює доволі міцну правову та політичну основу для запровадження новітніх механізмів фінансування системи охорони здоров'я. Передбачалася поетапна реалізація медичної реформи. Перший етап реформи зосереджено на первинній медичній допомозі (ПМД), а другий – на вторинній і третинній [4, с. 25].

По-друге, важливою для реформування системи охорони здоров'я була Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, визначена та прийнята на законодавчому рівні Розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [5, с. 7]. Відповідно до цієї Концепції, реформи фінансування системи охорони здоров'я та низки відповідних законів, які були підписані Президентом України у грудні 2017 року, із 2018 року розпочалося втілення належної масштабної трансформації фінансування системи охорони здоров'я.

Така нова модель фінансування, перш за все, ставить кожного пацієнта в центр уваги, тобто забезпечує виконання певних державних публічних гарантій щодо медичної допомоги та дозволяє чітко окреслити ролі та зобов'язання національного уряду, органів місцевого самоврядування та керівництва всіх медичних закладів. Оскільки первинна медична допомога (ПМД) є найважливішим елементом національної системи охорони здоров'я, першими до нових умов фінансування входять саме ті заклади охорони здоров'я, які надають ПМД. Заклади отримують визначену самостійність у всіх питаннях внутрішнього публічного управління та налагодження бізнес-процесів [6, с. 301].

Проаналізувавши текст цієї концепції [5], можна визначити, що її мета пов'язана з вирішенням таких проблем системи охорони здоров'я України: 1) катастрофічна фінансова незахищеність пацієнтів; 2) низька якість та ефективність надання публічних послуг в означеній сфері; 3) неефективне витрачання обмежених бюджетних коштів.

Основне питання недосконалості фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні варто окреслити у відсутності чітких критеріїв оцінки результативності та ефективності використання бюджетних коштів на різних рівнях публічного управління та адміністрування закладами охорони здоров'я. В умовах такого реформування системи охорони здоров'я фінансове забезпечення набуло значних змін через визначення гарантованого пакету медичних публічних послуг, з одного боку, та в частині надання первинної медичної допомоги через укладання відповідних декларацій із сімейними лікарями, з іншого боку.

Підсумовуючи, слід підкреслити, що загалом реалізовані етапи медичної реформи фінансування системи охорони здоров'я значно трансформували фінансовий механізм державного управління системою охорони здоров'я, але нині залишається низка невирішених сучасних проблем, а окремі з них виникли в умовах саме процедури реформування, що пов'язано з первинним неврахуванням у процесі розробки певних концептуальних положень. Відповідно, фінансовий механізм має бути розвинутий, що ставить перед наукою сукупність нових теоретико-методологічних та практичних завдань.

Таким чином, основними напрямками удосконалення фінансового механізму публічного управління та адміністрування системи охорони здоров'я є такі:

1) на рівні державного управління системою охорони здоров'я сформувати належний чіткий механізм надання та фінансування гарантованих медичних послуг, через внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет та Бюджетний Кодекс України», також у процесі формування державного бюджету необхідно визначати чіткий належний перелік гарантованих медичних послуг. Слід вважати, що на державному рівні необхідно затвердити недоторканий список, який не буде змінюватися кожного року, та варіативний список, який буде доповнювати перший, зважаючи на певний стан здоров'я населення, соціально-економічні показники стану, що визначають планові доходи та видатки державного бюджету, та пріоритетні напрями розвитку системи охорони здоров'я;

2) розширити діяльність Національної служби охорони здоров'я України в регіонах, відповідно, з метою підвищення результативності та ефективності фінансового забезпечення надання належних медичних послуг, створити регіональні відділення (або управління) Національної служби здоров'я України. Такі заклади можуть бути створені як у кожній області, так і в сукупності областей, за регіонами. У контексті реформування системи охорони здоров'я комунікація з громадськістю важлива, адже визначає стан громадського здоров'я та задоволеність населення медичними послугами.

Слід виділити напрями формування побудови належної системи державного управління у сфері охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку, застосування та реформування з огляду публічної політики в контексті рівнів комунікації, а саме: міжінституційний рівень; міжсистемний рівень; міжсуб'єктний рівень: управлінський та медичний; міжособистісний.

Висновки. У результаті проведеного дослідження нами окреслено визначення властивості реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я країни на національному рівні. Встановлено, зокрема, особливості

фінансування первинної медичної допомоги державним та місцевими бюджетами. Запропоновано сукупність напрямів вдосконалення фінансового механізму публічного управління системою охорони здоров'я та адміністрування на рівні державного управління і державного регулювання діяльності закладів охорони здоров'я. Запровадження окреслених нами реформ дасть змогу підвищити результативність державного управління та уникнути сукупності ризиків, які зумовлені сучасними реформами в досліджуваній сфері.

Список використаної літератури:

1. Криничко Л.Р. Державне управління системою охорони здоров'я в умовах реформування: проблеми теорії та методології : монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 320 с.
2. Білінська М.М., Радиш Я.Ф., Рожкова І.В. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навчально-наукове видання / за заг. ред. проф. М.М. Білінської. Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
3. Вороненко Ю.В., Гойда Н.Г. Реформування охорони здоров'я: успіхи та перешкоди. *Сучасні медичні технології*. 2013. № 2. С. 24–26.
4. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с. URL: http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/mg_dpozou.pdf (Дата звернення 24.11.2021).
5. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення України : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : 25.00.02 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2020. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/arefkarlash.pdf> (Дата звернення 14.11.2021).
6. Кармишев Д.В. Управління системою охорони здоров'я у контексті стратегічного управління організацією. *Університетські наукові записки*. 2005. Вип. 3 (15). С. 330–333. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/849.pdf> (Дата звернення 20.11.2021).

Shevchenko O. O., Rabotnikov S. P., Heiko O. V. Improving the mechanism of public health system management in Ukraine: public policy issues in the conditions of reform

The article examines the general complex methodological provisions of the study of public policy of public administration of health care as a specific area of public administration, because it has an impact on public health, which is part of human capital, characterizes the level of economic development and affects the state. all spheres of public life, in the conditions of reform with application of the system approach; the main components of the analysis and assessment of the current state of public administration in the national economy are analyzed, each component of the public administration system identifies the relevant properties of changes in these processes, as proper assessment of the consequences and results of reforms is the basis for forming and implementing feedback. health,

and development prospects are identified; specific theoretical and methodological provisions of public administration in the study area through the definition of relevant features of public administration reform in the health care system in the context of the Economic Reform Program in terms of assessing the financial support of health guarantee programs, analysis of the consequences of primary health care reform, medical care, etc.; the specifics of development, features of transformation and vectors of changes in public administration of the health care system of Ukraine are determined; Using the results of the analysis of the consequences and factors of health care reform and assessment of health indicators according to international rankings, developed and proposed approaches to financing the health care system with determining the nature of reforming the health care system at the national level; proposed ways to improve the mechanisms of public administration of health care in the reform with the use and disclosure of personnel mechanism of public administration and administration, justification of the need to improve the model of communication links of public administration and health care administration in the reform.

Key words: *public policy, reform, health care system, public administration.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:005.8

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.16>

О. А. Базько

здобувач Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку
Національної академії наук України

Л. Й. Аведян

кандидат економічних наук, доцент кафедри державного управління
публічного адміністрування та регіональної економіки
Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ВИЯВЛЕННЯ ГОТОВНОСТІ ОТГ ДО ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті обґрунтовано теоретико-методичні засади виявлення готовності об'єднаних територіальних громад до проєктної діяльності. Уточнено сутність поняття готовності до проєктної діяльності, а саме: як особистісної, інтегративної характеристики, що включає знання, вміння та навички проєктування та успішне застосування їх у власній проєктній діяльності. Визначено, що проєктна діяльність включає етапи проєктування, результат якого залежить від співвідношення внутрішніх та зовнішніх компонентів.

Обґрунтовано причини, що перешкоджають широкомасштабному впровадженню проєктного підходу, серед яких найсуттєвішими є: відсутність бажання в державних структурах збільшити свою участь у проєктній роботі; недостатній рівень готовності до змін; небажання виходити із зони комфорту; небажання брати на себе додаткове навантаження та відповідальність; відсутність належної мотивації до цього виду діяльності в органів влади. Виявлено складники рівня сформованості готовності до проєктної діяльності, серед яких – мотиваційно-цільова, креативна, рефлексивна, операційна. У статті також зазначено критерії успішності, на підставі яких оцінюється готовність до проєктної діяльності: стійкий позитивний результат проєктування; високий рівень цілепокладання; самоорганізація та креативно-творча активність. Основними кроками щодо забезпечення готовності ОТГ до проєктної діяльності визначено: створення системи формування, розвитку, поповнення резерву кадрів проєктного управління, що передбачає відбір, підготовку та підвищення кваліфікації службовців з адаптивних програм у сфері проєктного управління; формування не тільки єдиної змістовної базової частини таких програм навчання, але й варіативної; обмін кращими практиками проєктного управління, налагодження корпоративних зв'язків, формування резерву кваліфікованих фахівців у сфері проєктного управління; налагодження механізму передачі знань від сертифікованих та акредитованих фахівців із проєктного управління. Доведено важливість спеціально створених організаційних впливів із метою успішного забезпечення готовності до проєктної діяльності, а саме: зміст проєктної діяльності; методи проєктної діяльності; засоби проєктної діяльності; форми проєктної діяльності

Ключові слова: проєктний підхід, проєктування, органи місцевого самоврядування, професійна компетентність, сформованість мотивів, інструментарій проєктного управління.

Постановка проблеми. Проєктна діяльність застосовується для здійснення будь-яких проєктів в усіх галузях та напрямках територіального розвитку, вирішуючи проблему залучення інвестицій у локальний розвиток. Вона

дає змогу залучати кошти у пріоритетні напрями діяльності та коригувати поточну діяльність відповідно до стратегічних програмних документів територіального розвитку. Водночас одним із ключових завдань, поставлених перед

органами місцевої та регіональної влади в рамках реалізації національних проєктів та програм щодо соціально-економічного розвитку країни, визначено повноцінне включення органів влади всіх рівнів до проєктної роботи. Але досвід впровадження проєктного управління в українських регіонах вказує на відсутність бажання в державних структурах збільшити свою участь у проєктній роботі, що зумовлено відсутністю спеціальних компетенцій у сфері проєктного управління в державних та місцевих органах влади, а саме: управління фінансами, бюджетування, оцінка ризиків. Серед інших причин, що перешкоджають широкомасштабному впровадженню проєктного підходу, є також недостатній рівень готовності до змін, небажання виходити із зони комфорту, небажання брати на себе додаткове навантаження та відповідальність, відсутність належної мотивації до цього виду діяльності в органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Визначення готовності людей до проєктної діяльності досліджується низкою вчених-науковців. Так, суттєвий внесок у вирішення проблем впровадження проєктного підходу в діяльність органів влади, виявлення та забезпечення їх готовності до проєктної діяльності зробили напрацювання О. Безпеля [1], О. Дурман [3], І. Запухляк [5], Г. Мінаєвої [4], А. Полянської [5], С. Русякової [6], Є. Удод [7] та ін. Однак актуальність питань забезпечення готовності до проєктного управління та визначення інструментарію щодо її оцінювання в рамках діяльності територіальних громад залишається своєчасною. Це зумовлено необхідністю формування професійної компетенції проєктної діяльності у членів територіальних громад та, відповідно, вивчення стану їх готовності до проєктної діяльності, пошуку альтернативних шляхів та засобів розвитку цього стану. Тому вкрай важливим є вивчення процесів та механізмів готовності з метою успішного завершення формування необхідної професійної компетенції.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування теоретико-методичних засад виявлення готовності об'єднаних територіальних громад до проєктної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Процес інституціоналізації управління проєктами вимагає професіоналізації всіх видів діяльності, пов'язаних з управлінням проєктами, створення незалежної спільноти професіоналів, що діють

у системі професійних стандартів та професійної сертифікації.

Детальний науково-теоретичний аналіз літератури підтвердив [1–7], що проєктна діяльність передбачає не тільки досягнення конкретного унікального результату, але й організацію роботи в напрямі її проведення. Робота над проєктом передбачає врахування певного кола залежних факторів: створення банку ідей та результатів роботи, а саме: унікального реального продукту, що має об'єктивну новизну; обґрунтований план дій, групове співробітництво, методи та прийоми реалізації. Тому, враховуючи складну структуру та поетапність проєктної діяльності, дуже важливо представникам та керівникам територіальної громади бути професійно та психологічно готовими до її виконання. Готовність до проєктної діяльності розглядається як ознака професійної кваліфікації. З цієї позиції слід підкреслити особливу роль свідомості та мотиваційного стану особистості в рамках професійної готовності.

Підсумовуючи проведені дослідження в напрямі виявлення сутнісної складової готовності до проєктної діяльності зазначимо, що її необхідно визначати як комплексний показник, систему інтегрованих властивостей та якостей, своєрідний психологічний фундамент активної діяльності у професійному становленні особистості. У цьому контексті складовими частинами рівня сформованості готовності до проєктної діяльності є:

- мотиваційно-цільова, яка передбачає сформованість внутрішніх професійних мотивів, соціальних та художньо-естетичних мотивів, наявність високорозвинених навичок цілепокладання та планування;

- креативна, що вказує на здатність швидко переключатися з однієї діяльності на іншу, створювати унікальні та оригінальні продукти та послуги;

- рефлексивна – здатність вносити необхідні корективи для зняття причин невдач, безперервно покращувати свою діяльність, адекватно оцінювати себе та результати проєктної діяльності;

- операційна, в рамках якої передбачені високорозвинені технологічні, графічні, маркетингові вміння та застосування інформаційних технологій. Окрім цього, важливими є вміння коригувати алгоритм проєктної діяльності залежно від зовнішніх умов та об'єкта проєктування і здатність застосовувати та інтегрувати отримані знання.

Враховуючи напрацювання О. Безпалько, зазначимо, що результатом операційної складової частини готовності до проєктної діяльності членів територіальної громади буде вміння [1] застосовувати проєктний підхід у соціальній роботі, розробляти діагностичний інструментарій для визначення економіко-соціальних проблем, розробляти проєкти різного типу, здійснювати моніторинг і оцінювання стану проєкту, що реалізується, застосовувати сучасний інструментарій управління проєктами, узагальнювати кращий досвід проєктування і застосовувати його у власній діяльності, приймати науково обґрунтовані рішення щодо управління проєктами та забезпечувати їх виконання.

Необхідно акцентувати на тому, що успішне забезпечення готовності до проєктної діяльності досягається завдяки дотриманню певних зовнішніх умов, а саме спеціально створених організаційних впливів, серед яких – зміст проєктної діяльності (наявність проблемних, аналітичних та творчих завдань; самооцінка; глибоке занурення у проєктну діяльність), методи проєктної діяльності (сукупність дослідницьких та евристичних методів та прийомів на основі принципів оптимізації та оптимальності), засоби проєктної діяльності (спеціально розроблене обладнання, наочні посібники, методичні рекомендації), форми проєктної діяльності (розробка комплексних проєктів; участь громад у конкурсах проєктів, моделювання реальної проєктної діяльності).

Отже, чим вищий рівень готовності до проєктної діяльності, тим виконання проєкту є успішнішим, що підтверджує пряму залежність цих категорій. Слід зазначити, що готовність територіальної громади до проєктної діяльності можна ґрадувати за рівнями. Наявність високого рівня готовності до проєктної діяльності об'єднує членів громади, які мають достатні знання з розробки та управління проєктами. Окрім цього, важливими є вміння та навички щодо створення команди проєкту, ефективного управління проєктами з урахуванням міжособистісної сумісності людей у командній роботі.

Достатній рівень характеризується наявністю в органів влади базових знань із розробки та реалізації проєктів. Територіальна громада знайома з основами управлінської діяльності, знає механізми управління проєктами, але мають певні труднощі із застосуванням наявних знань на практиці, хоча чітко вирішують поставлені завдання, слідує правилам та певним технологіям. Є розуміння про команду проєкту, її функції,

організаційну структуру проєкту. Спостерігається конструктивна взаємодія та спілкування.

Низький рівень готовності є характерним для громади, яка має певний обсяг знань із проєктної та управлінської діяльності, що дозволяє розробляти і впроваджувати проєкти без навичок роботи з MS Project, ігноруючи деякі правила та спираючись на власний досвід.

Незадовільний рівень готовності до проєктної діяльності характеризується тим, що знання членів громади не відповідають вимогам реалізації та управління проєктами. Є проблеми з організацією та управлінням комунікаціями не тільки в контексті проєктної діяльності, але й у професійній діяльності взагалі. Визначення рівня готовності ОТГ до проєктної діяльності дасть змогу якісно сформувати відповідну стратегію її розвитку.

Слід зазначити, що важливими кроками в напрямі забезпечення готовності ОТГ до проєктної діяльності є:

- створення системи формування, розвитку, поповнення резерву кадрів проєктного управління, що передбачає відбір, підготовку та підвищення кваліфікації службовців з адаптивних програм у сфері проєктного управління. Слід підкреслити, що для забезпечення якісної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі проєктного управління необхідно взяти додаткову освіту органів місцевого самоуправління під контроль із виділенням на ці цілі бюджетних коштів;

- формування не тільки єдиної змістовної базової частини таких програм навчання, але й варіативної – враховувати дефіцит компетенцій державних службовців, виявлених у наслідок попередньої оцінки актуальних потреб за допомогою технологій особистісно-професійної діагностики;

- обмін кращими практиками проєктного управління, налагодження корпоративних зв'язків, формування резерву кваліфікованих фахівців у сфері проєктного управління. З цієї метою можна об'єднувати в проєктних навчальних групах державних службовців та керівників підвідомчих організацій, відпрацьовуючи алгоритми командної взаємодії;

- налагодження механізму передачі знань від сертифікованих та акредитованих фахівців із проєктного управління.

Висновки і пропозиції. Таким чином, слід зазначити, що готовність та бажання ділитися практикою створення та впровадження

методології проектного управління з іншими ОТГ країни дадуть змогу сформувати позитивний досвід, ділитися найкращими практиками та стимулювати участь у проектній діяльності органів місцевого управління. Окрім цього, поширення досвіду впровадження та масштабування проектного управління сприятимуть створенню комунікативної платформи спеціалістів у сфері проектного управління та, відповідно, формуванню єдиного комунікаційного простору фахівців у сфері проектного управління.

Список використаної літератури:

1. Безпалько О.В. Соціальне проєктування. Київ : Знання, 2010. 127 с.
2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад. Київ : Ві Ен Ей, 2015. 256 с.
3. Дурман О.Л. Використання проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2020. № 3 (74). С. 140–147.
4. Мінаєва Г.М. Управління проектною діяльністю органами місцевого самоврядування для зміцнення інфраструктури території. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 3. С. 373–379.
5. Полянська А., Запихляк І. Проектна діяльність як інструмент розвитку територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2021. № 1 (79). С. 160–170.
6. Русякова М.С. Обзор современных моделей оценки зрелости управления проектами. *Молодой ученый*. 2014. № 11. С. 230–236
7. Удод Є.Г. Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 6–13.

Bazko A. A., Avedian L. Y. Theoretical and methodological principles of determining OTG readiness for project activity

The article substantiates the theoretical and methodological principles of identifying the readiness of the united territorial communities for project activities. The essence of the concept of readiness for project activity is specified, namely as a personal, integrative characteristic, which includes knowledge, skills and abilities of designing and their successful application in own project activity. It is determined that the project activity includes design stages, the result of which depends on the ratio of internal and external components.

The reasons that hinder the large-scale implementation of the project approach are substantiated, among which the most significant are: lack of desire in government agencies to increase their participation in project work; insufficient level of readiness for change; unwillingness to leave the comfort zone; unwillingness to take on additional burdens and responsibilities; lack of proper motivation for this type of activity in government. The components of the level of readiness for project activity are revealed, among which: motivational-target, creative, reflective, operational. The article also specifies the success criteria on the basis of which the readiness for project activities is assessed: a stable positive design result; high level of goal setting; self-organization and creative activity. The main steps to ensure the readiness of OTG for project activities are: creation of a system of formation, development, replenishment of the reserve of project management, which provides for the selection, training and retraining of employees in adaptive programs in the field of project management; formation of not only a single meaningful basic part of such training programs, but also a variable one; exchange of best practices of project management, establishment of corporate relations, formation of a reserve of qualified specialists in the field of project management; establishing a mechanism for the transfer of knowledge from certified and accredited specialists in project management. The importance of the presence of specially created organizational influences in order to successfully ensure the readiness for project activities, namely: the content of project activities; methods of project activity; means of project activity; forms of project activity

Key words: project approach, design, local self-government bodies, professional competence, formation of motives, project management tools.

УДК 352.9.371.2:614.46

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.17>

С. Ю. Романчук

аспірант кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту
зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАДАННЯ ЯКІСНИХ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В УМОВАХ COVID-19

Стаття присвячена висвітленню проблем у сфері організації навчання в загальноосвітніх школах під час пандемії COVID-19, акцентується на загостренні питання нерівних можливостей розвитку школярів через відсутність постійного та якісного доступу до необхідної техніки й Інтернету. Встановлено, що органами місцевого самоврядування для забезпечення рівного доступу дітей до навчання та організації навчального процесу під час карантину були здійснені заходи: виділення матеріальної допомоги малозабезпеченим або багатодітним сім'ям для придбання гаджетів, підключення їх до Інтернету, оплата Інтернет-зв'язку; зміна Інтернет-провайдерів у населених пунктах; купівля для шкіл сучасних технічних пристроїв; організація навчання/перепідготовки вчителів для вдосконалення їхніх професійних якостей відповідно до нових вимог. Запропоновано органам місцевого самоврядування для подальшого розв'язання проблемних питань, пов'язаних із дистанційною освітою, вжити заходи або продовжити роботу в таких напрямках: виважено підходити до питання закриття шкіл на карантин; проводити облік і моніторинг сімей, у яких школярі мають проблеми технічного характеру, як-то відсутність комп'ютерної техніки та Інтернету, для подальшого реагування та забезпечення навчальних потреб, зумовлених пандемією; в разі потреби змінити в населених пунктах Інтернет-провайдера для забезпечення якісного широкосмугового швидкісного Інтернету; забезпечувати масками й антисептиками школярів згідно із санітарно-гігієнічними нормами; модернізовувати матеріально-технічну базу закладів освіти в територіальних громадах для забезпечення неперервності та належної якості освітнього процесу; забезпечувати організаційну та методичну підтримку педагогічних працівників для реалізації дистанційного навчання; організувати систематичні заходи підтримки вчителів та батьків в освоєнні нових для них цифрових інструментів через тренінги чи окремі зустрічі; передбачити кошти в місцевому бюджеті на репетиторство школярів, які погіршили результати навчання під час дистанційного освітнього процесу та потребують додаткової адресної підтримки; включити в типові штатні розписи закладів освіти посади помічника вчителя, який опікувався б питаннями організації дистанційного та змішаного навчання.

Ключові слова: дистанційне навчання, загальна середня освіта, матеріально-технічне забезпечення, органи місцевого самоврядування, пандемія COVID-19, якісні освітні послуги.

Постановка проблеми. Пандемія коронавірусу, оголошена Всесвітньою організацією охорони здоров'я в березні 2020 року, значно обмежила діяльність загальноосвітніх шкіл через впровадження заходів з охорони здоров'я, що призвело до величезних проблем у наданні освітніх послуг у всіх країнах світу: через відсутність або брак попереднього досвіду дистанційної форми навчання виникли великі прогалини в освітньому процесі, для багатьох викладачів та школярів, студентів дистанційне навчання стало абсолютно новою формою [5]; навчання

під час карантину оголило проблеми із забезпеченням рівного доступу до освіти між школярами із соціально привілейованих та неблагополучних сімей. Зазначимо, що більшість проблем навчального процесу в період жорсткого карантину досі є актуальними та невирішеними.

Успіх організації навчального процесу в школах в умовах карантину залежить від активної взаємодії всіх учасників освітнього процесу, технічних можливостей та насамперед навичок педагогів у сучасних інформаційних і цифрових технологіях [4]. Дотримання сучасних вимог

адаптації до таких умов вимагає системних змін у підходах до оновлення матеріально-технічного забезпечення закладів загальної середньої освіти, яке здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування [15, с. 32]. Саме це потребує пошуку дієвих шляхів забезпечення надання якісних освітніх послуг у територіальних громадах під час пандемії COVID-19, ініціювання змін та підготовки ефективних управлінських рішень.

Метою статті є висвітлення проблем у сфері організації навчання в загальноосвітніх школах під час карантину, аналіз вітчизняного та закордонного досвіду їх подолання органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що пандемія COVID-19 внесла кардинальні зміни в організацію освітнього процесу в навчальних закладах усіх рівнів, активізувавши розвиток дистанційного навчання. Оскільки ця проблема торкнулася усіх країн світу, вона привернула неабияку увагу ЗМІ. Питання боротьби з наслідками коронавірусної інфекції в освітній галузі є темою багатьох досліджень як вітчизняних, так і закордонних авторів. Аналізові проблем та наслідків пандемії в освіті присвячені праці Л. Гладченко, І. Когут, Н. Малиш, С. Москаленко, Ю. Назаренко, О. Сирбу, О. Поліщук, Г. Чепурко. Серед закордонних публікацій із теми дослідження звертають увагу розвідки А. Вакера, Б. Едельштейна, Й. Кремера, В. Унгера, Д. Фікерманна. Проте практичним рекомендаціям щодо подолання викликів у наданні освітніх послуг на рівні громад та ролі органів місцевого самоврядування для їх вирішення науковцями приділено мало уваги.

Виклад основного матеріалу. З огляду на динаміку коронакризи, яку не можна було передбачити, усі школи в Україні навесні 2020 року були закриті, а учні почали навчатися вдома на дистанційному навчанні. Дистанційне навчання – організація освітнього процесу в умовах віддаленості один від одного його учасників та їх, як правило, опосередкованої взаємодії в освітньому середовищі, яке функціонує на базі сучасних освітніх, інформаційно-комунікаційних (цифрових) технологій [2].

Після літніх канікул роботу шкіл було частково відновлено за умови дотримання необхідних загальних санітарних рекомендацій, але окремі школи чи класи тимчасово змушені були повернутися на дистанційне навчання через локальну

небезпеку захворюваності. Відповідно до Постанови КМУ № 641 від 22 липня 2020 року, залежно від низки показників (динаміки кількості хворих, кількості хворих у лікарнях тощо) кожній адміністративно-територіальній одиниці було вирішено присвоювати один із 4 статусів, який визначає ступінь карантинних обмежень [14].

Новий навчальний рік 2020/21 також почав працювати в умовах пандемії, і можна припустити, що дистанційне навчання залишається шкільною реальністю, оскільки можна спостерігати нині закриття шкіл або введення карантину в багатьох класах. На думку фахівців, пандемія COVID-19 буде ще тривати від двох до п'яти років [6], тому питання системних змін у підходах до оновлення матеріально-технічного забезпечення закладів загальної середньої освіти для введення дистанційного навчання залишиться актуальним ще кілька років.

Рішення про перехід навчального заходу на дистанційне навчання покладене на місцеву владу відповідно до рішення уряду про визначення епідеміологічних зон, своєю чергою рішення щодо організації та форми дистанційного навчання приймає педагогічна рада кожної окремої школи [14]. З цього приводу Уповноважена Верховної Ради України з прав людини Л. Денисова вважає, що органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування, а також безпосередньо заклади освіти, які самостійно ухвалюють рішення щодо додаткових канікул чи дистанційного навчання, порушують право дітей на здобуття якісної освіти через низку організаційно-технічних факторів, які виникають в режимі онлайн. Тому омбудсмен закликала відповідальних осіб відмовитись від практики переведення шкіл на дистанційну форму навчання [9].

Д. Фікерманн і Б. Едельштейн звертають увагу на складному процесі зважування у прийнятті рішення про закриття шкіл, з якими стикаються відповідальні особи, адже діти та підлітки не належать до групи високого ризику COVID-19, у школах зазначається високий процент вакцинації вчителів. Ще однією з причин, які впливали на правильність прийнятого рішення у цьому випадку, є розуміння того, що школярі здебільшого залишаються дома на самоті, оскільки зруйнувалися мережі неформальної допомоги (зокрема, бабусь і дідусів) – через обмеження на контакти та підвищений ризик серйозних захворювань літніх людей на COVID. Таким чином, відповідальність по

догляду за дітьми та їх навчанням поза школою була повністю перекладена на батьків. Оскільки догляд за дітьми та допомога їм у навчанні зазвичай пропонується в Європі до дванадцяти років, батькам, які працюють, доводилося працювати вдома дистанційно, йти у відпустки або працювати неповний день, залишаючи дітей середнього віку вдома самих, постійно їм телефонуючи [16, с. 9].

Таким чином, серед повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освітніх послуг під час коронавірусної кризи є право переводити школи на дистанційну форму навчання або не переводити, за умови дотримання протиепідемічних заходів у навчальних закладах. Необхідно доповнити, що основна відповідальність за забезпечення масками й антисептиками школярів також лежить на органах місцевої влади [4].

Соціологічні дослідження впливу пандемії COVID-19 на забезпечення якісних освітніх послуг, які були проведені в Україні, наприклад, Інститутом соціології НАН України [3], Центром Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва [10], та численні розвідки за кордоном демонструють, що закриття шкіл призвело до фактичного погіршення результатів навчання. Дані, отримані в Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, Великій Британії та Німеччині, продемонстрували як погіршення підсумків навчання, так і збільшення рівня нерівності. Рівень зниження результатів навчання набагато вищий був серед учнів із сімей із низьким рівнем освіти, тому що діти із сімей із кращим соціально-економічним становищем отримали більшу підтримку від батьків у період дистанційного навчання [11].

Нерівність освіти Д. Фіккерманн, Б. Едельштейн описують як відмінності в освітньому рівні або освітній участі дітей, які зростають у різних економічних, соціальних, освітніх та культурних умовах. Також автори розрізняють первинні та вторинні фактори походження освітньої нерівності. Первинний чинник походження складається з відмінностей у результатах успішності в школі як наслідок схильності до навчання та можливостей навчання в сім'ї. Вторинний фактор походження належать до відмінностей в оцінці витрат та технічних можливостей, від яких залежить успіх опанування знань [16]. Для дистанційного навчання вторинним чинником нерівності освіти є: умови навчання, а саме: власна кімната; необхідна

цифрова інфраструктура та розвинена система підтримки з боку батьків чи їхніх законних опікунів. Наявність сучасного комп'ютера та надійного Інтернет-з'єднання є ключовим моментом у дистанційному навчанні [18].

Ю. Назаренко та О. Поліщук зазначають, що втрати показників навчання під час дистанційної освіти нерівномірні й діти з малозабезпечених родин, діти з родин, що належать до маргіналізованих соціальних груп, діти з сільської місцевості є особливо вразливими в доступі до освіти. Очевидна нерівність спостерігається між домогосподарствами великого міста та села в підключенні до Інтернету (в селі таке підключення фіксується майже вдвічі рідше). Низькі доходи у сільській місцевості не дають змоги забезпечити постійний та якісний доступ до необхідної техніки й Інтернету, облаштувати індивідуальне місце для навчання [7]. Так, ще до пандемії коронавірусу згідно з Національним звітом за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018 було виявлено, що в читанні, математиці та природничих наук школярі з сільської місцевості відстають від своїх однолітків із великих міст майже на 3 роки [8]. Перехід до дистанційного навчання посилив ці тенденції, адже в серпні 2020 року понад 2500 шкіл були розташовані в тих населених пунктах, які не обслуговував жоден провайдер [7].

Дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва» на початку коронавірусної пандемії (у липні 2020 року), звернуло увагу на найістотніші проблеми, з якими стикнулася вітчизняна освіта у зв'язку з переходом на дистанційне навчання: зниження рівня успішності дітей (26 %), погана якість Інтернету (21 %), відсутність пристроїв для онлайн-навчання (19 %). Про брак технічних засобів зазначили близько 20–30 % громадян у невеликих містах (до 100 тис. мешканців) [10].

Домогосподарства у великих містах майже вдвічі частіше мають доступ до Інтернету, ніж сільські домогосподарства, – 80 % проти 44 %. 79,5 % мешканців великих міст користуються Інтернетом, тоді як із сільських жителів про це повідомили 55,9 %. Міністерство цифрової трансформації оприлюднило дані щодо доступу сіл і міст України до широкосмислового швидкісного Інтернету. Так, понад 17 тисяч населених пунктів із 28 тисяч не мають оптичних мереж взагалі. Близько 65 % сіл не покриті

якісним швидкісним Інтернетом. Загалом 5,75 млн громадян не мають змоги під'єднатися до якісного фіксованого широкосмугового швидкісного інтернету. Понад 4 млн українців мешкають у селах, де немає якісного фіксованого Інтернету. 40 % шкіл, переважно розташованих у селах або малих містах, не мають доступу до швидкісного Інтернету [4].

Всеукраїнське опитування, яке було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології в період у червні 2021 року, підтвердило нерівність освіти сільських та міських школярів. Батьки з сіл частіше за батьків з інших населених пунктів повідомляли про проблему з нестачею технічних пристроїв для участі в онлайн-уроках: 53 % батьків вказали саме на цю проблему порівняно з 20 % у великих містах (понад 500 тис. населення). Так само батьки в селах набагато частіше скаржилися на погану якість Інтернет-зв'язку (60 % проти 29 %) і проблему з використанням різних онлайн-платформ і месенджерів у комунікації (51 % проти 33 %) [13].

Усі країни вживають відповідних заходів для заповнення можливих прогалин у шкільному навчанні під час дистанційної освіти. Наприклад, у Великій Британії було створено фонд для допомоги учням у навчанні в розмірі 1 млрд фунт. ст., частина якого призначена для репетиторства, та Національну програму репетиторства з бюджетом у 76 млн фунт. ст. [7]. В Італії учні середньої школи, які відставали в навчанні, займалися з репетиторами онлайн три години на тиждень. Такі додаткові заняття покращили результати їх навчання на 4,7% з математики, англійської та італійської мов [11].

У Баварії виділяється додаткове фінансування для так званих шкільних помічників на період пандемії коронавірусу. Помічники школи самі уроки не проводять, вони підтримують і допомагають вчителям у школах та їхній позакласній роботі виконувати завдання, що виникли під час пандемії. До їх завдань належать, наприклад:

- підтримка на уроках вчителя, а також під час дистанційного навчання (наприклад, роздача робочих матеріалів, прийняття та перевірка індивідуальних робіт, супровід окремих навчальних груп або окремих учнів);
- допомога вчителям у створенні та управлінні навчальних онлайн-матеріалів;
- допомога в забезпеченні учителів навчальними матеріалами, наприклад, копі-

ювання та розповсюдження матеріалів серед вчителів, що знаходяться на карантині;

- підтримка вчителів в організаційній діяльності та адміністративних завданнях (наприклад, відправлення/надсилання листів батькам, отримання підтверджень їх надходження);

- телефонний зв'язок з учнями тощо [17].

В Україні для підтримки дистанційного навчання в навчальному році 2020/2021 було реалізовано: інформаційну кампанію «Школо, ми готові» (спільно з ЮНІСЕФ-Україна), онлайн-програму для професійної підготовки й обміну досвідом між учителями щодо питань дистанційної освіти (EdCamp Україна) та інші. Нині майже в 97 % закладах середньої освіти використовуються технології дистанційного навчання (такі як Google Classroom, Zoom, Microsoft Teams тощо), але при цьому лише 20 % шкіл для дистанційного навчання забезпечені комп'ютерною технікою та доступом до Інтернету вчителів [11].

У межах національного проекту «Ноутбук кожному вчителю» для педагогічних працівників комунальних закладів середньої освіти та їх філій, із метою організації дистанційного навчання, у 2021 році було виділено окрему субвенцію в розмірі 980 млн грн на придбання ноутбуків. Передбачалось, що за ці кошти буде закуплено 60 тис. ноутбуків, на умовах співфінансування. Наприкінці року було закуплено і доставлено в заклади освіти територіальних громад третину ноутбуків. За інформацією органів місцевого самоврядування чисельність отриманих ноутбуків покриватиме від 10 до 30% потреби закладів освіти [1].

Деякі органи місцевого самоврядування самі надають підтримку закладам освіти щодо організації навчання, покращення їхнього матеріально-технічного забезпечення. Підтримка надавалася у формі консультативної допомоги, організації навчання/перепідготовки вчителів для удосконалення їхніх професійних якостей, відповідно до нових вимог, матеріальної та фінансової підтримки закладів освіти. У громадах проводили Інтернет до віддалених сіл, підвищували його якість шляхом встановлення додаткових антен або змінювали провайдера Інтернет-зв'язку, забезпечували комп'ютерною технікою окремих учителів та учнів, зокрема надання/придбання гаджетів, комп'ютерної техніки дітям із сімей зі складними життєвими обставинами або багатодітним. Окремим сім'ям забезпечили підключення до Інтерне-

ту. Для дітей працювали бібліотеки, оснащені комп'ютерами, на які були виділені кошти з місцевого бюджету, де школярі могли навчатися онлайн [3].

У будь-якому разі утримання та розвиток закладів системи освіти, в тому числі рівень забезпечення якості освітніх послуг, прямо пропорційно залежать від оптимальності мережі таких закладів та ефективності процесів управління, координації та взаємодії елементів системи. Коштом місцевого бюджету здійснюється виконання стратегії розвитку закладів загальної середньої освіти, зокрема здійснення інноваційної діяльності, розвиток матеріально-технічної бази закладів освіти, в тому числі капітальні видатки на реконструкцію та ремонт, створення інклюзивного, комфортного, безпечного освітнього середовища [12, с. 25–26].

Для того, щоб використання технологій дистанційного навчання в освітньому процесі було максимально ефективно, департаментом освіти і науки Запорізької міської ради був створений новий освітній ресурс School_Z. Цей ресурс є додатковою підтримкою для учнів, батьків та вчителів закладів загальної середньої освіти м. Запоріжжя. Проект був реалізований у співпраці з комунальною установою «Центр професійного розвитку педагогічних працівників» Запорізької міської ради та комунальним закладом «Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Запорізької обласної ради. Платформа «School_Z» містить телеуроки, навчальні відео, презентації, інтерактивні вправи, матеріали для самостійної роботи з 14 основних предметів для учнів 5-9 класів. Станом на лютий 2021 року електронна платформа налічувала 93 освітніх курси з навчальних предметів. Авторизовано було 48 181 користувача платформи (учнів та педагогів закладів загальної середньої освіти міста).

Висновки і пропозиції. Пандемія COVID-19 є одним із найсерйозніших викликів, з якими світ зіткнувся останнім часом. Пандемія змусила уряди вжити радикальних заходів, щоб стримати рівень зараження та захистити життя мільйонів людей. Закриття шкіл та перехід на дистанційне навчання, на думку багатьох експертів, негативно вплине на поточний і майбутній розвиток дітей і може ще більше збільшити прогалини, які існували до коронавірусу, оскільки ця ситуація загострила нерівні можливості розвитку для дітей та підлітків. Хоча уряди докладали зусиль для підтримки навчання шко-

лярів і забезпечення їхнього добробуту, стратегії онлайн-навчання не охопили їх однаково, частково через наявну нерівність у доступі до ресурсів, таких як підключення до Інтернету, доступність пристроїв та сприятливе середовище для навчання.

У розпал кризи, яка продовжується, важливо зробити все можливе для того, щоб усі учні продовжували процес якісного навчання, зосередивши зусилля на найбільш уразливих верствах населення. У територіальних громадах це вимагає спільної роботи з боку керівників органів місцевого самоврядування, вчителів, батьків. Для подальшого розв'язання проблемних питань, на нашу думку, місцевій владі необхідно вжити заходи або продовжити роботу в таких напрямках:

- 1) виважено підходити до питання закриття шкіл на карантин;
- 2) проводити облік і моніторинг сімей, у яких школярі мають проблеми технічного характеру, як то відсутність комп'ютерної техніки та Інтернету, для подальшого реагування та забезпечення навчальних потреб, зумовлених пандемією;
- 3) у разі потреби змінити в населених пунктах Інтернет-провайдера для забезпечення якісного широкопasmового швидкісного Інтернету;
- 4) забезпечувати масками й антисептиками школярів згідно із санітарно-гігієнічними нормами;
- 5) модернізувати матеріально-технічну базу закладів освіти в територіальних громадах для забезпечення неперервності та належної якості освітнього процесу;
- 6) забезпечувати організаційну та методичну підтримку педагогічних працівників для реалізації дистанційного навчання;
- 7) організувати систематичні заходи підтримки вчителів та батьків в освоєнні нових для них цифрових інструментів через тренінги чи окремі зустрічі;
- 8) передбачити кошти в місцевому бюджеті на репетиторство школярів, які погіршили результати навчання під час дистанційного освітнього процесу та потребують додаткової адресної підтримки;
- 9) включити в типові штатні розписи закладів освіти посади помічника вчителя, який опікувався б питаннями організації дистанційного та змішаного навчання.

Пандемія виявила глибоку нерівність у можливостях людського розвитку і поставила перед системами освіти в регіонах великі виклики.

Водночас це дає змогу переосмислити значення школи, фундаментальну роль, яку відіграють вчителі, використання технологій для сприяння навчанню, а також побудувати міцну систему, яка забезпечить якість освіти для всіх дітей і підлітків у всіх територіальних громадах України.

Список використаної літератури:

1. 20 тисяч ноутбуків отримали громади в рамках національного проекту «Ноутбук кожному вчителю». URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/20-tysyach-noutbukiv-otrymaly-gromady-v-ramkah-nacionalnogo-proyektu-noutbuk-kozhnomu>
2. Деякі питання організації дистанційного навчання : Наказ Міністерства освіти і науки України № 941/35224 від 8 вересня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0941-20#Text>
3. Дослідження подолання в громадах органами місцевого самоврядування викликів у наданні освітніх послуг, що виникли через Covid-19: Аналітичний звіт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/823/Report_Access_to_Education_ukr.pdf
4. Когут І., Сирбу Ю., Назаренко О. Коронавірус та освіта: аналіз проблем і наслідків пандемії. URL: <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-ta-osvita-analiz-problem-i-naslidkiv-pandemii/>
5. Малиш Н., Москаленко С. Освітня політика в умовах пандемії COVID-19. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. № 2. С. 69–73.
6. МОЗ: Пандемія може тривати ще від двох до п'яти років. URL: <https://finbalance.com.ua/news/moz-pandemiya-mozhe-trivati-shche-vid-dvokh-do-pyati-rokiv>
7. Назаренко О., Поліщук Ю. Освіта в умовах пандемії у 2020/2021 році: аналіз проблем і наслідків. URL: <https://cedos.org.ua/researches/osvita-v-umovah-pandemiyi-analiz-problem-i-naslidkiv/>
8. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018 / кол. авт. : М. Мазорчук (осн. автор), Т. Вакуленко, В. Терещенко, Г. Бичко, К. Шумова, С. Раков, В. Горох та ін. ; Український центр оцінювання якості освіти. Київ : УЦОЯО, 2019. 439 с
9. Омбудсман виступила проти дистанційки в школах. URL: https://lb.ua/society/2021/11/11/498361_ombudsman_vistupila_proti.html
10. Освіта і пандемія: що українці думають про дистанційне навчання та як оцінюють ЗНО (2020). URL: <https://ukraine-office.eu/education-and-the-pandemic-the-attitudes-of-ukrainians-towards-distance-learning-and-external-independent-testing/>
11. Патрінос Г., Грешем Д., Доннеллі Р. Вплив COVID-19 на освіту – рекомендації та можливості для України. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/opinion/2021/04/02/the-impact-of-covid-19-on-education-recommendations-and-opportunities-for-ukraine>
12. Повноваження ОМС щодо забезпечення якісної освіти: Порадник для голів та управлінців освітою територіальних громад / Байтемірова Н., Гурак Р., Бондар А., Вергун Ю. / за заг. ред. Протасової Н., Полторак В., Жабенко Л., Михайлової Т. Київ : Швейцарсько-український проєкт DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», 2021. 52 с.
13. Пояснити 30%: як українці оцінюють освіту та вступ в умови пандемії. URL: <https://dif.org.ua/article/poyasniti-30-yak-ukraintsi-otsinyuyut-osvitu-ta-vstup-v-umovakh-pandemii>
14. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 64 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-2020-%D0%BF#n185>
15. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР, редакція від 24.11.2021 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
16. Fickermann D., Edelstein B. (2021). Schule während der Corona-Pandemie: Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld. URL: <https://www.waxmann.com/index.php?elD=download&buchnr=4331>
17. Schulassistenten unterstützen Schulen während der Pandemie. URL: <https://www.km.bayern.de/eltern/meldung/7133/schulassistenten-unterstuetzen-schulen-waehrend-der-pandemie.html>
18. Unger V, Krämer Y., A. Wacker (2020). Unterricht während der Corona-Pandemie. URL: PFLB (2020), 2 (6), 84–99. URL: <file:///C:/Users/HP/Downloads/3907-Artikeltext-19273-1-10-20201210.pdf>

Romanchuk S. Yu. Implementation of local government powers in ensuring the provision of quality educational services under conditions of COVID-19

The article deals with the problems in the organization of education in secondary schools during the COVID-19 pandemic, it focuses on emphasizing the issue of unequal opportunities for pupils' development due to lack of constant and quality access to the necessary equipment and the Inter-

net. It was found out that the local governments took measures to ensure children's equal access to education and organization of the educational process during quarantine: allocation of financial support to the families with low income or many children for buying gadgets, their connection to the Internet, payment for Internet connection; change of Internet providers in localities; purchase of modern technical devices for schools; organization of teachers training / retraining to improve their professional qualities according to new requirements. It was suggested to the local governments to take measures or continue work in the following areas to further solving of problem issues related to distance learning: to take prudent approach to quarantine schools; to keep records and monitor families with technical problems, such as lack of computers and the Internet, in order to further respond and meet the educational needs caused by the pandemic; to change, if necessary, the internet service providers in localities to ensure high-quality broadband high-speed Internet; to provide masks and antiseptics to schoolchildren in accordance with sanitary and hygienic norms; to modernize material and technical base of educational institutions in territorial communities to ensure continuity and proper quality of the educational process; to provide organizational and methodological support to teachers for the implementation of distance learning; to organize systematic activities to support teachers and parents in learning new digital tools through trainings or individual meetings; to provide funds in the local budget for tutoring pupils whose results in studying during the distance learning process became worse and who need additional targeted support; to include in the standard staff lists of educational institutions the position of a teacher's assistant who would take care of the organization of distance and blended learning.

Key words: *distance learning, general secondary education, logistical support, local government, COVID-19 pandemic, quality educational services.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.18>

І. В. Кукін

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри прикордонної безпеки
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ

У статті наведено основні етапи розвитку державної інформаційної політики, окремі недоліки проєкту Концепції інформаційної безпеки України. Окреслені базові підходи до розробки Концепції інформаційної безпеки особистості. Актуальність удосконалення державної інформаційної політики України зумовлена постійним розвитком технологій ведення гібридних війн та продовженням поширення Російською Федерацією небезпечної для українського суспільства інформації.

Зазначено, що на кожному з шести етапів трансформації державної інформаційної політики України виникали нові загрози інформаційної безпеки. З урахуванням накопиченого державою досвіду постійно удосконалювались процеси правового регулювання в інформаційній сфері діяльності, структура та повноваження державних інституцій, організація спільної діяльності суб'єктів публічного управління.

Зазначено, що складність розробки загальної Концепції інформаційної безпеки полягає в необхідності поєднання різних за своїми властивостями об'єктів, які потребують захисту. Так інтереси людини, громадянина, суспільства та держави не завжди збігаються. Це потребує застосування органами публічної влади різних форм, механізмів, способів та засобів в інтересах забезпечення інформаційної безпеки.

Підкреслено, що реформування упродовж 2019–2020 років Міністерства культури та інформаційної політики, введення в дію низки нових нормативно-правових актів, які визначають основні засади інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим та організації в Україні національного спротиву також зумовлюють необхідність відокремлення напряму діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки особистості.

Наведено способи захисту об'єктів від інформаційних загроз. Найбільш пріоритетним для досягнення поставленої мети визначено сукупність заходів формування в людини імунітету до шкідливої та небезпечної інформації, що позитивно впливає на безпеку суспільства. Введено поняття ризику інформаційної безпеки особистості. Надані рекомендації щодо визначення підходів до його оцінки.

Акцентовано на тому, що зміцнення стану забезпечення інформаційної безпеки особистості потребує вжиття цілеспрямованих заходів, що сприяють соціально-культурному розвитку особистості. Наведені найбільш пріоритетні з них.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна політика, інформаційна безпека особистості, концепція інформаційної безпеки, правове регулювання.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Процеси публічного управління потребують збору, обробки, накопичення та поширення інформації в інтересах прийняття управлінських рішень. Необхідність

врегулювання державою суспільних відносин, особливо в інформаційній сфері діяльності виникає за умови ідентифікації певної проблеми, збільшення її реального або потенційного впливу на суспільство.

На кожному етапі розвитку України виникали нові виклики та загрози національній безпеці, які важко було заздалегідь передбачити. З 2014 року Україна постійно відчуває негативні наслідки небезпечного інформаційного впливу з боку Російської Федерації. Рівень небезпеки від інформаційної компоненти сучасних гібридних війн не зменшується, що свідчить про нагальну необхідність удосконалення правового регулювання у сфері інформаційної діяльності.

Існують чисельні загрози інформаційній безпеці усередині держави, що виникають унаслідок боротьби політичних партій за отримання влади, спроб просування на ринок недоброякісної продукції окремими її виробниками та недосконалої профілактики та протидії злочинній діяльності. Це також зумовлює подальше вдосконалення державної інформаційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо формування основних засад державної інформаційної політики досліджували О. Яременко, В.М. Дрешпак, Г.З. Юксель, О.О. Яковенко, І.В. Пампуха, О.М. Марченко-Бабіч, Ю.В. Дем'янчук, О.В. Семченко, І.І. Біляєва, Д.В. Дубов, А.І. Невольніченко. Крім цього, за підтримкою Організації з безпеки і співробітництва в Європі у 2015 році був розроблений проєкт Концепції інформаційної безпеки України, який досі знаходиться на розгляді.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість проведених досліджень, є суперечності у визначенні змісту, завдань та шляхів реалізації Концепції інформаційної безпеки України, які негативно впливають на результативність діяльності органів державної влади з питань протидії поширенню країно-агресором небезпечної для українського суспільства та міжнародної спільноти інформації. Це потребує пошуку нових підходів щодо вдосконалення правового врегулювання у сфері інформаційної діяльності.

Мета статті – визначення основних підходів щодо підвищення стійкості людини та громадянина до інформаційних загроз в інтересах розробки Концепції забезпечення інформаційної безпеки особистості.

Виклад основного матеріалу. Погоджуємось із думкою І.І. Біляєвої, що основні особливості інформаційної політики держави полягають в її формуванні та впровадженні державою, спрямованості на досягнення конкретних цілей,

впливі на всі сфери суспільного життя. Вона слугує гармонізації інтересів людини, громадянина, суспільства та держави [1]. Інформаційні права визначають межі допустимої поведінки людини або групи осіб в інформаційному просторі. Їх захист передбачає створення системи норм права, діяльність уповноважених від імені держави суб'єктів, попередження протиправної діяльності, застосування санкцій до правопорушників [2, с. 45].

Складність формування державної інформаційної політики зумовлена наявністю джерел загроз інформаційній безпеці. Найбільш суттєвими серед них є: формування окремими державами сфер впливу; імперські амбіції Російської Федерації та наявність спільного з нею державного кордону, договірно-правове оформлення якого остаточно не завершено; наявні проблеми щодо забезпечення прав національних меншин; використання агресором міжнародного інформаційного простору для дискредитації України як суверенної держави [3, с. 126].

Діяльність органів державної влади щодо забезпечення інформаційної безпеки була розпочата з набуттям Україною незалежності. Так, О. Яременко визначає чотири етапи трансформації інформаційної політики, які відбулись упродовж 1991–2008 рр. та полягали у продовженні використання радянських норм права та їх адаптації до нових реалій суспільного життя, реформуванні державних інституцій [4]. В. Дрешпак використовує інші характерні риси діяльності державних інституцій. На його думку, перший етап (1991–1994 рр.) був пов'язаний із необхідністю перехідного періоду. Як наслідок, інформаційна безпека держави переважно розглядалась через призму запровадження свободи слова та забезпечення реалізації прав громадян в інформаційній сфері. На другому етапі (1995–1999 рр.) відбувся стрімкий розвиток електронних засобів масового інформування, що призвело до актуалізації небезпек в інформаційному просторі та удосконалення правового регулювання в інформаційній сфері діяльності [5, с. 6].

На третьому етапі (2000–2004 рр.) відбулась реорганізація суб'єктів управління та розпочато впровадження технологій електронного урядування. Проведені уніфікація та вдосконалення нормативно-правової бази. Четвертий етап (2005–2010 рр.) характеризувався визначенням основних напрямів розвитку інформаційного

суспільства, ратифікацією міжнародних норм права, формуванням Доктрини інформаційної безпеки. На п'ятому етапі (2011–2015 рр.) були реформовані державні та комунальні друковані засоби масового інформування, запроваджено технології цифрового мовлення, що також потребувало вдосконалення нормативно-правової бази [6, с. 4]. Також у 2015 р. був розроблений проєкт Концепції інформаційної безпеки України [7].

На думку О.О. Яковенко, основні недоліки зазначеного проєкту нормативно-правового акта пов'язані з недосконало визначеними потребами суспільства, цілями діяльності органів державної влади та перспективами. Не визначені ризики та шляхи їх мінімізації. Так, інформаційна безпека людини неможлива без забезпечення свободи слова, можливості отримання повної та правдивої інформації, захисту від шкідливої та небезпечної інформації очищення інформаційного простору від пропаганди вживання алкоголю та тютюну, забезпечення доступу до культурного надбання людства, розвитку здібностей щодо розуміння причин та наслідків суспільно значущих подій у суспільстві [8, с. 38].

На шостому етапі (який досі триває) під впливом негативних наслідків російської агресії відбулась активізація громадських організацій та окремих осіб щодо їх добровільної участі у протидії поширенню країною-агресором небезпечної для суспільства інформації. Крім цього, у 2019 році відбулась реорганізація Міністерства культури України в Міністерство культури, молоді та спорту, яке з 2020 р. було реформоване у Міністерство культури та інформаційної політики України. Також з 2022 р. набуває чинності Закон України «Про основи національного спротиву». Зокрема, він передбачає проведення інформаційних заходів із протидії інформаційним загрозам із боку країни-агресора та військово-патріотичного виховання громадян [9]. Реалізація цього закону сприяє зменшенню ризиків інформаційної вразливості громадян.

У 2018 р. запроваджена Стратегія інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. Вона передбачає проведення інформаційних, просвітницьких, культурних, роз'яснювальних заходів, дослідження культурної спадщини кримськотатарського та інших народів [10]. Важливість розширення впливу інформаційної політики України за межі контр-

ольованої території держави також наведена в роботі Г.З. Юксель. Основу такої діяльності становлять інформаційні заходи, діяльність щодо руйнування російських міфів про історичне минуле України, доведення суспільно-корисної інформації, фіксація фактів та документування порушення прав людини на тимчасово окупованих територіях тощо [11, с. 188].

Відповідно до проєкту Концепції інформаційної безпеки України задоволення комунікативних потреб громадян досягається державою шляхом формування і регулювання інформаційного середовища в рамках державної інформаційної політики. Вразливими об'єктами, які потребують державного захисту, є людина, громадянин, суспільство, держава [7].

На нашу думку, зазначені об'єкти суттєво відрізняються за інтересами, способами та наслідками їх інформаційного враження. Як приклад, особа бажає усунення обмежень та перешкод у своїй діяльності. Крім цього, в демократичному суспільстві вона є найвищою соціальною цінністю. Водночас необхідність протидії загрозам інформаційної безпеки потребує використання державою обмежених ресурсів, що призводить до необхідності обмеження прав громадян, збільшення заборон та посилення відповідальності за порушення норм права.

Швидкість поширення інформації в суспільстві може перевищувати можливості держави щодо припинення її розповсюдження та знешкодження. Цілеспрямований розвиток здібностей людини щодо самостійного захисту від деструктивної інформації спрощує вимоги до побудови загальнодержавної системи протидії загрозам інформаційної безпеки. На тимчасово окупованих територіях взагалі неможливо силовими діями протидіяти поширенню небезпечної інформації. Саме необхідність підвищення імунітету громадян до шкідливої та небезпечної інформації потребує розробки Концепції забезпечення інформаційної безпеки особистості, яка є підґрунтям для реалізації державної інформаційної політики.

На думку Д.В. Дубова, органи державної влади та недержавні організації виконують різні функції щодо протидії загрозам інформаційної безпеки. Так, недержавні організації більш оперативно реагують на зміни інформаційного середовища, але вони не можуть виконувати правоохоронні функції. Проблемним питанням залишається поширення в Україні медіаосвіти та активізація протидії поширенню небезпечної

інформації на міжнародній арені [12]. Отриманий Україною досвід показує, що недержавні організації за умовою організації їх діяльності, відповідної мотивації та контролю з боку держави можуть ефективно впливати на формування інформаційного імунітету в суспільстві без дублювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Серед напрямів державної інформаційної політики Г. Красноступ виділяє створення національних інформаційних систем, організацію охорони та доступу до інформації, правове регулювання, розвиток основ інформаційної діяльності, оновлення інформаційних ресурсів, розвиток міжнародного співробітництва в інформаційній сфері [13]. Слід зазначити, що Російська Федерація в процесі гібридної війни проти України використовує військовий, економічний, політичний, ідеологічний, інформаційний компоненти [14]. Це впливає на визначення в концепції пріоритетних напрямів діяльності щодо соціально-культурного розвитку людини, який також позитивно впливає на підвищення культури політичного життя в суспільстві.

Інформація від органів державної влади має бути достовірною, але потребують удосконалення процеси забезпечення балансу негативної та позитивної інформації в новинах, тому що висвітлення викритих кримінальних справ не впливає на покращення криміногенної ситуації. Потрібне запровадження інструментів для перевірки всіма бажаючими особами суспільно значущої інформації. Це є запорукою унеможливлення свідомих маніпуляцій суспільною думкою окремими особами та зміцнення довіри громадян до діяльності державних інституцій.

У рамках Концепції забезпечення інформаційної безпеки особистості загрози доцільно розглядати як зовнішні фактори, що впливають на сприйняття інформації та породжені на її основі потреби людини. Вони можуть бути чітко визначені органами державної влади.

Існує кілька способів захисту об'єктів від інформаційних загроз: а) силовий, що полягає у фізичній діяльності правоохоронних органів у разі виявлення ознак протиправної діяльності; б) правовий, тобто нормативна регламентація порядку, правил створення, розповсюдження, використання, зберігання та обробки інформації, встановлення відповідальності за порушення норм права; в) стимулюючий – заохочення діяльності конкретної людини, що позитивно впливає на зміцнення стану інформаційної без-

пеки держави; г) запобіжний – формування в людини імунітету до шкідливої та небезпечної інформації.

У рамках Концепції забезпечення інформаційної безпеки особистості запобіжний спосіб захисту має бути пріоритетом державної інформаційної політики. Його застосування зменшує критичність для суспільства інформаційних загроз та дає змогу витрачати менше ресурсів на виконання силових способів захисту.

На нашу думку, ризик інформаційної безпеки особистості – це реальна (перевірена практикою в процесі протидії відповідним загрозам) та потенційна (уявна, не перевірена практикою) здатність людини здійснювати самостійний захист від шкідливої та небезпечної інформації без втручання органів публічного управління. Його ступінь залежить від соціально-культурного розвитку особистості, який не повністю доступний для визначення. Кожна особа незалежно від свого громадянства та місця проживання має свої погляди на процеси міжнародного, національного, регіонального, місцевого та побутового характеру. Унікальність кожної людини зумовлюється гендерними, віковими, біологічними, фізичними властивостями, її життєвим досвідом, рівнем соціального та культурного розвитку.

Залежно від ставлення людини до норм права, праці, здорового способу життя та харчування в суспільстві збільшується або зменшується кількість правопорушень, нещасних випадків, травматизму та захворювань. Окремі негативні явища пов'язані, наприклад, розповсюдження та вживання наркотиків.

Крім цього, будь-яка особистість може створювати небезпеки для оточуючих та себе особисто. В умовах поширення пандемії COVID-19 виникла нова потреба в культурному розвитку людини, яка виявилася критичною для виживання людства. Вона полягає і необхідності вживати заходи щодо захисту оточуючих осіб.

Не завжди людина здатна розуміти негативні для суспільства та себе наслідки невиконання норм права. Наприклад, в особи, яка за умови відсутності транспортних засобів завжди намагається здійснити перехід дороги на червоне світло світлофора, не закріплюються у підсвідомості моторні навички. Якщо така людина буде рухатись під впливом емоцій або складних роздумів, вона може не помітити особливостей дорожньої обстановки та потрапити

в дорожньо-транспортну пригоду. Зазначений приклад також показує обмеженість результативності профілактичних заходів лише ознайомленням людини з нормами права.

Поведінка людини зумовлена свідомим або несвідомим прийняттям нею рішення на підставі отриманої органами чуття інформації. Її неможливо достеменно передбачити. Разом із тим тенденції зміни групових ризиків інформаційної безпеки особистості можуть бути оцінені на підставі результатів статистичних спостережень, інтерв'ювання, опитування громадської думки. Під час анонімного опитування людина більше схильна надавати правдиву інформацію. Це дозволяє більш точно ідентифікувати найбільш суттєві та реальні ризики. Зазначені заходи дозволяють визначити пріоритети діяльності суб'єктів публічного управління для роботи з групами ризику або населенням окремої території, регіону, держави та міжнародної спільноти.

Поряд із розвитком здібностей особистості щодо пошуку, сприйняття, обробки, накопичення, поширення інформації для забезпечення безпеки свого життя, взаємно корисної діяльності в суспільстві є нагальна необхідність удосконалити знання людини з питань історії держави, загальних основ конституціоналізму, розподілу державної влади, функціонування державного механізму стримування та протидії, діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та політичних партій, здорового способу життя, основ безпеки життєдіяльності.

Ще до набуття віку, з якого встановлюється адміністративна та кримінальна відповідальність, у неповнолітньої особи мають бути сформовані навички ідентифікації правової та неправомірної поведінки. Особливо в прикордонних регіонах потрібне проведення заходів доведення та роз'яснення для населення законодавства України з прикордонних питань.

Концепція забезпечення інформаційної безпеки має передбачати корегування діяльності бібліотек, театрів, музеїв, розвитку туризму для соціально-культурного розвитку людини, що підвищує її компетенції самостійного захисту від шкідливої та небезпечної інформації.

Контроль за реалізацією концепції поряд із передбаченими нормами права вимогами, формами громадського контролю, потребує використання рекомендацій стандартів ISO серії 9000 та ISO 26000 з метою забезпечення постійного вдосконалення якості діяльності

та соціальної відповідальності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших організацій.

Висновки. Отже, забезпечення інформаційної безпеки особистості потребує запровадження та регламентації державою скоординованої спільної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства у співпраці з міжнародною спільнотою. Її кінцевою метою має бути забезпечення сталого соціально-культурного розвитку людини, що характеризується набуттям нею здібностей, які необхідні для здійснення самостійного захисту від шкідливої та небезпечної інформації.

З огляду на відмінності інтересів та складності об'єктів, які потребують захисту від загроз інформаційної безпеки, є потреба у відокремленні в окремий напрям діяльності, що пов'язана із забезпеченням інформаційної безпеки особистості. Концепція забезпечення інформаційної безпеки особистості має стати основою подальшого вдосконалення та реалізації інформаційної політики держави.

Напрямом подальших досліджень може бути розробка інструментарію для визначення та зіставлення ваги ризиків інформаційної безпеки особистості в суспільстві.

Список використаної літератури:

1. Біляєва І.І. Державна та національна інформаційна політика: теоретико-концептуальний аспект. *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 105. С. 236–242. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2016_105_64.pdf (дата звернення: 30.11.2021).
2. Дем'янчук Ю.В. Концепція захисту прав і свобод людини в умовах інформаційної сфери. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 34. С. 45–52.
3. Невольніченко А.І., Пампуха І.В., Марченко-Бабіч О.М. Концепція інформаційної боротьби в ідеологічній сфері. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2015. Вип. 49. С. 124–130.
4. Яременко О. Державне управління інформаційною сферою в Україні: структурно-функціональний аспект. *Правова інформатика*. 2008. № 2(18). С. 9–17. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/08yosfa.pdf> (дата звернення: 30.11.2021).
5. Дрешпак В.М. Становлення державної інформаційної політики України: зміст і хронологіч-

- ні межі основних періодів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 4. С. 3–13.
6. Дрешпак В.М. Періоди розвитку державної інформаційної політики України: Зміст і хронологічні межі. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 1(20). С. 3–14.
 7. Концепція інформаційної безпеки України. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/175056.pdf> (дата звернення: 30.11.2021).
 8. Яковенко О.О. Концепція інформаційної безпеки України в контексті становлення соціально відповідальної журналістики. *Наукові записки Інституту журналістики*. 2016. Т. 63. С. 36–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizh_2016_63_9 (дата звернення: 30.11.2021).
 9. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 01.11.2021).
 10. Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.11.2021).
 11. Юксель Г.З. Концепція інформаційної політики України щодо Криму. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія : Філологія. Соціальні комунікації. 2020. Т. 31(70), № 3(3). С. 186–193.
 12. Дубов Д.В. Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 86–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2016_3_12.pdf (дата звернення: 30.11.2021).
 13. Красноступ Г. Правове забезпечення державної інформаційної політики. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_22116 (дата звернення: 20.11.2021).
 14. Семченко О.В. Інформаційна політика України в умовах нової соціально-політичної реальності. *Сучасне суспільство*. 2015. Вип. 2(2). С. 157–166. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/suc_2015_2\(2\)_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/suc_2015_2(2)_17.pdf) (дата звернення: 25.11.2021).

Kukin I. V. Basic approaches to the concept of the individual information security development

The article presents the main stages of state information policy development, some shortcomings of the draft Concept of Information Security of Ukraine. The basic approaches to the development of the Concept of the individual information security are outlined. The urgency of improving the state information policy of Ukraine is due to the permanent development of technologies for hybrid wars and the continued dissemination dangerous information to Ukrainian society by the Russian Federation.

It is noted that at each of the six stages of the state information Ukraine policy transformation there were new threats to information security. Taking into account the accumulated experience, the state has constantly improved the processes of legal regulation in the information sphere, the structure and powers of state institutions, the joint organization activities of public administration.

It is noted that the difficulty of developing a general concept of information security is the need to combine different properties of objects that need protection. Thus, the interests of man, citizen, society and state do not always coincide. This requires the use of various forms, mechanisms, methods and tools by public authorities in the information security interests.

It was underlined that the Ministry of Culture and Information Policy reform in 2019-2020, the introduction of new legal regulations defining the basic principles of information reintegration of the Crimea Autonomous Republic and the organization of national resistance in Ukraine also necessitate the need to separate the direction of activities to ensure the individual information security.

Here are ways to protect objects from information threats. The highest priority for achieving this goal is a set of measures to develop human immunity to harmful and dangerous information that has a positive impact on public safety. The concept of personal information security risk is introduced. Recommendations for determining approaches to its evaluation are provided.

Emphasis is placed on strengthening the state of the individual information security requires the adoption of targeted measures to promote socio-cultural development of the individual. The most priority of them is given.

Key words: information security, information policy, personal information security, information security concept, legal regulation.

НОТАТКИ