**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 2(83) Issue

ВИДАВНИЦТВО ОРІДУ НАДУ

Одеса – 2021 – Odessa

А 43
УДК 35(477)(08)
DOI 10.35432/1993-8330appa2832021

Видання включено до Переліку наукових фахових видань України
(Наказ МОН України від 09.02.2021 № 157)
Категорія "Б".
Галузь науки: державне управління
Спеціальність: 281 *Публічне управління та адміністрування*

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 262/7-7 від 24 червня 2021 року

А 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 2(83). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – 238 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

А 43 **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest. Issue 2(83). – Odessa : ORIPA NAPA, 2021. – 238 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2021.

Редакційна колегія:

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ) *(головний редактор).*

Іжа М.М. – доктор політичних наук, професор, Заслужений діяч освіти України (м. Одеса) *(шеф-редактор).*

Попов С.А. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса) *(заступник головного редактора).*

Колісніченко Н.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса) *(відповідальний секретар).*

Ахламов А.Г. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Вольська О.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Херсон).

Воронов О.І. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Голинська О.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Драгомирецька Н.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Карпенко О.В. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Карпенко Л.М. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Коваленко М.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Харків).

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

Криштанович М.Ф. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів)

Куничка М. – кандидат економічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Куруц М. – доктор соціологічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Марущак В.П. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Миколайчук М.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Парубчак І.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

Пахомова Т.І. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Полом М. – кандидат наук з соціально-економічної географії (м. Гданьск, Польща).

Попов М.П. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Приходченко Л.Л. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Саханєнко С.Є. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Семенець-Орлова І.А. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Стрельцов В.Ю. – доктор наук з державного управління, професор (м. Харків).

Чеботар С.П. – доктор філософії хабалітований з політичних наук (м. Кишинів).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гуляк Олег
СТАНОВЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВОЮ ПІДГОТОВКОЮ У КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ 10

Зейтуллаєва Ельвіра
БАГАТОРІВНЕВІСТЬ ЯК ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНЦЕПТ ТА МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ 15

Малиш Наталія, Світлана Москаленко
СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ 21

Марущак Володимир, Бачинська Катерина
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І СУСПІЛЬНИЙ КАПІТАЛ 27

Піроженко Наталія
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГУВАННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК УМОВИ АВТОНОМІЗАЦІЇ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ 33

Попов Микола, Комаровський Іван, Яценко Володимир, Комаровський Віктор
ЗАСТОСУВАННЯ СЕРВІСІВ НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗ ДЛЯ САМОПОЗИЦІЮВАННЯ НАУКОВЦЯ 39

Сухаренко Владислав
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОЇ ГАЛУЗІ 46

Чебан Олександр
ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 52

Яценко Володимир
ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ 58

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Вошко Інна
ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄВРОПИ 64

Долгіх Наталія
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У МЕДИЧНОМУ ПРАВІ 69

Колісніченко Наталя, Кемарська Тамара, Петров Ігор, Романенко Тетяна
НЕРІВНІСТЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19: ВИКЛИКИ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ 74

Лиховідова Ірина
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВПРОВАДЖЕННЯ НОРМ ЄС 80

Макарова Ірина, Пігарєв Юрій, Сметаніна Людмила
ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЬКОМУ РІВНЯХ 86

Пігарєв Юрій, Костенюк Наталя
ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ 92

Репп Григорій, Вакуленко Володимир, Дегтярьова Ія
МЕХАНІЗМИ БАГАТОРІВНЕВОЇ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ, ТИПИ ТА ЗМІСТОВІ СКЛАДОВІ 97

Сокур Наталя, Мішин Михайло
ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ 104

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Заболотний Андрій
ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 112

Іжа Микола, Мельник Володимир
ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ КРИЗИ 118

Постоян Тетяна
ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ
МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 126

Ручкіна Маріанна
ПІДГОТОВКА МАЙБУТНІХ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
НА ЗАСАДАХ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ 131

Сакалюк Оксана
МОДЕЛІ КОМАНДОТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ 131

Черненко Наталія
КОНФЛІКТ-КОУЧИНГ ТА МЕДІАЦІЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІІ 141

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Долженков Олег, Гжибовська Тетяна
СТАТУС ОБЛАСНИХ РАД У СИСТЕМІ ЗДІЙСНЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 146

Стець Володимир
ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 151

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Князєва Олена, Цибульська Тетяна
КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
(на прикладі аналізу даних репрезентативного опитування фізичних
і юридичних осіб-суб'єктів звернень до Центру надання адміністративних послуг в м. Одесі) 158

**ПЕРЕМОЖЦІ КОНКУРСУ НАУКОВИХ РОБІТ АСПІРАНТІВ ТА ДОКТОРАНТІВ
В ГАЛУЗІ ЗНАНЬ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ «ОДЕСЬКА ІНІЦІАТИВА»**

Голинський Владислав
ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ
МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ 174

Калакун Наталія
ДОСВІД РЕФОРМ ПОЛЬЩІ ТА ФРАНЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА
ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ 179

Кернова Марія
МЕНЕДЖМЕНТ РІЗНОМАНІТТЯМ
ЯК СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ 186

Марущак Олена
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОПОДАТКУВАННЯ:
ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД 192

Марченко Андрій
АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ 199

Омельченко Владислав
ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНІ ВИКЛИКИ 205

Рогульський Олег
СУБ'ЄКТИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ,
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ 211

Клименко Анастасія
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОВІРИ
ЧЕРЕЗ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ГРОМАДИ 220

Студенецька Альона
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ 227

Editorial board:

Khadzhyradieva Svitlana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv) *(Editor in chief).*

Izha Mykola – Doctor of Political Sciences, Full Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa) *(Executive chief).*

Popov Serhii – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa) *(Deputy editor in chief).*

Kolisnichenko Natalia – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa) *(Executive secretary).*

Akhlamov Anatolii – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Bezverkhniuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Volska Olena – Doctor of Public Administration, Docent (Kherson).

Voronov Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa).

Holynska Olesia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Drahomyretska Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Karpenko Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Karpenko Lidiia – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Kovalenko M.M. – Doctor of Public Administration, Docent (Kharkiv).

Kravchenko S.O. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

Kryshtanovych M.F. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv)

Kunychka Mykhaylo – PhD of Economics (Bratislava, Slovakia).

Kurucz Milan – Doctor of Social Sciences (Bratislava, Slovakia).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Mykolaichuk Mykola – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Parubchak Ivan – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

Pakhomova Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Połom Marcin – PhD of Socio-Economic Geography (Gdansk, Poland).

Popov Mykola – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Prykhodchenko Liudmyla – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Sakhanenko Serhei – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Semenets-Orlova I.A. – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Streltsov Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kharkiv).

Cebotari Svetlana – PhD habilitat of Political Sciences (Chisinau, Moldova).

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gulyak Oleg
ESTABLISHMENT OF MILITARY TRAINING MANAGEMENT IN THE COSSACK-HETMAN STATE 10

Zeitullaeva Elvira
MULTILEVEL AS A THEORETICAL CONCEPT AND METHODOLOGY OF MANAGING SOCIAL PROCESS 15

Malysh Nataliia, Moskalenko Svitlana
WORLD TRENDS OF EDUCATION DEVELOPMENT: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT 21

Marushchak Volodymyr,Bachynska Ekaterina
PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC CAPITAL 27

Pirozhenko Natalija
THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STRATEGY IN THE FIELD OF HEALTHCARE AS A CONDITION FOR MEDICAL INSTITUTIONS AUTONOMIZATION 33

Popov Mykola, Komarovskyi Ivan, Yatsenko Volodymyr, Komarovsky Viktor
APPLICATION OF SCIENTIFIC METRICS SERVICES FOR SELF-POSITIONING OF A SCIENTIST 39

Sukharenko Vladyslav
THEORETICAL FUNDAMENTALS OF RESOURCE PROVISION OF THE SANATORIUM AND RESORT INDUSTRY 46

Cheban Oleksandr
THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION 52

Yatsenko Volodymyr
PRINCIPLES FOR BUILDING AND IMPROVING THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE 58

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Voshko Inna
PECULIARITIES OF REFORMS OF NATIONAL HEALTH SYSTEMS IN EUROPEAN COUNTRIES 64

Dolgikh Natalia
PECULIARITIES OF EMPLOYMENT RELATIONS REGULATION IN MEDICAL LAW 69

Kolisnichenko Natalia, Kemarska Tamara, Petrov Ihor, Romanenko Tetiana
INEQUALITY IN UKRAINE UNDER THE COVID-19 PANDEMIC: GOVERNMENTAL CHALLENGES 74

Lykhovidova Iryna
STATE REGULATION OF CORPORATE MANAGEMENT: EU NORMS IMPLEMENTATION 80

Makarova Iryna, Pigarev Yuri, Smetanina Lyudmila
DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AT REGION AND CITY LEVELS 86

Pigarev Yuri, Kosteniuk Natalia
DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR OF DIGITAL TRANSFORMATION OF UKRAINE 92

Repp Grygory, Vakulenko Volodymyr, Degtyaryova Iya
MECHANISMS OF MULTI-LEVEL CLUSTER POLICY: ESSENCE, TYPES AND COMPONENTS 97

Sokur Natalya, Mishyn Mykhailo
PUBLIC POLICY: TODAY'S CHALLENGES 104

CIVIL SERVICE

Zabolotniy Andriy
SOME ASPECTS OF THE REGULATION OF PROFESSIONAL ACTIVITIES BY PUBLIC AUTHORITIES 112

Izha Mykola, Melnyk Volodymyr
PECULIARITIES OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT OF CIVIL SERVICE UNDER CRISIS 118

Postoyan Tetiana
FORMATION OF COMMUNICATIVE CULTURE OF FUTURE PUBLIC MANAGEMENT SPECIALISTS 126

Ruchkina Marianna
TRAINING OF FUTURE CIVIL SERVANTS ON THE BASIS OF COMPETENCE APPROACH 131

Sakalyuk Oksana
MODELS OF TEAM BUILDING IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM 136

Chernenko Nataliia
CONFLICT COACHING AND MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION 141

LOCAL GOVERNMENT

Dolzhenkov Oleg, Tetiana Hzhybovska
STATUS OF OBLAST COUNCILS IN THE SYSTEM OF IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE 146

Stets Volodymyr
LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS SUBJECTS OF ENSURING THE CYBERSECURITY OF UKRAINE 151

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Kniazieva Olena, Tsybulska Tetyana
THE CRITERIA FOR ASSESSING THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION (the case of data analysis of a representative survey of individuals and legal entities-subjects' appeals to the Center for Administrative Services in Odessa) 158

WINNERS OF THE «ODESSA INITIATIVE» CONTEST OF SCIENTIFIC WORKS OF PHD AND DOCTORAL STUDENTS IN THE FIELD OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

Holynskyi Vladislav
PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS OF INTERNATIONAL INTEGRATION OF MARITIME TRANSPORT OF UKRAINE 174

Kalakun Natalia
EXPERIENCE OF REFORMS IN POLAND FRANCE: CONCEPTUAL BASIS FOR DECENTRALISATION OF EXECUTIVE BODIES OF UKRAINE 179

Kernova Mariia
DIVERSITY MANAGEMENT AS A STRATEGY FOR HUMAN RESOURCES GOVERNING 186

Maruhschak Olena
PUBLIC ADMINISTRATION OF TAXATION SYSTEM: FOREIGN EXPERIENCE 192

Marchenko Andrii
ANTI-CORRUPTION REFORM IN UKRAINE: CONCEPTS AND FEATURES 199

Omelchenko Vladislav
TRANSFORMATION OF THE INSTITUTE OF CIVIC CONTROL IN UKRAINE: CONTEMPORARY CHALLENGES 205

Rogulsky Oleg
SUBJECTS OF PROFESSIONAL TRAINING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALA: FEATURES OF FUNCTIONING, PROBLEMATIC ISSUES AND DEVELOPMENT PROSPECTS 211

Klimenko Anastasia
ENSURING SOCIAL TRUST THROUGH COMMUNITY-LEVEL SOCIAL SERVICES 220

Studenetska Alona
CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE: LEGAL CONSOLIDATION AND PRACTICE OF FUNCTIONING 227

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 355.233(477) “16/18”

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237203

Олег Гуляк
начальник Військової академії, м. Одеса,
к.ю.н., доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-4588-5979

СТАНОВЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВОЮ ПІДГОТОВКОЮ У КОЗАЦЬКО-ГЕТЬМАНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

У статті розглянуто становлення управління військової освітою у козацько-гетьманській державі. Показано, що основою військового виховання були козацько-лицарські традиції, ідеї патріотичного виховання молоді, які ґрунтувалися на принципах військової майстерності, героїки та ідеї української державності. Встановлено, що питання управління військовою освітою покладалося на керівництво козацького війська, а основні функції виконував військовий осавул та його помічники. Значна увага військової підготовки приділялась фізичній та воєнній вправі, а також релігійному вихованню.

***Ключові слова**: управління військовою освітою; козацько-гетьманська держава; воєнна підготовка; військовий осавул; українське козацтво; національна свідомість; релігійне виховання.*

Oleg Gulyak
Head of the Military Academy, Odessa,
Candidate of Law, Associate Professor
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-4588-5979

ESTABLISHMENT OF MILITARY TRAINING MANAGEMENT IN THE COSSACK-HETMAN STATE

***Problem statement**. Today, Ukraine is in a state of hybrid war, which is being waged against it by the Russian Federation. In such circumstances, the need to improve the quality of training of military specialists, who must perform their duties effectively, is greatly enhanced. An important element in solving this problem is to improve the system of public administration of military education, which should ensure the combat effectiveness of the Ukrainian army. Given the complexity of this problem, it is advisable to refer to the experience gained during the existence of the Ukrainian Cossacks, who managed to create a fairly effective system of military education management based on national traditions.*

***Presentation of the main material of the study**. The article considers the formation of the management of military education in the Cossack-Hetman state. It is shown that the basis of military education was the Cossack-knightly traditions, the ideas of patriotic education of youth, which were based on the principles of military skill, heroism and the idea of Ukrainian statehood. It was established that the management of the military education was entrusted to the leadership of the Cossack army, and the main functions were performed by the military osavul, who had an assistant. Considerable attention to military training was paid to physical and military exercises, as well as religious education.*

***Conclusions and prospects for further research**. Summing up the study it is necessary to indicate:*

1. During the existence of the Cossack-Hetman state there was a system of management of Cossack military education, which included physical and military education, as well as personal development based on love for the native land, native land in order to form a Cossack-knight with a strong Ukrainian national consciousness.

2. The process of military training of Cossacks included 5 areas related to tactics: 1) preparation of young Cossacks for sword fighting, the ability to shoot with rifles, pistols and guns; 2) the order of infantry fire; 3) horse lava offensive; 4) battle by separate detachments; 5) use of a mobile camp.

3. The process of leading military education was entrusted to senior officials of the Cossack state, and the solution of specific issues was the task of the military osavul and his assistants.

***Key words**: management of military education; Cossack-Hetman states; military training; military osavul; Ukrainian Cossacks; national consciousness; religious education.*

Постановка проблеми

На сьогодні Україна находиться в стані гібридної війни, яка ведеться проти неї Російською Федерацією. В таких умовах значно посилюється необхідність підвищення якості підготовки військових фахівців, які повинні ефективно виконувати свої функціональні обов’язки. Важливим елементом вирішення цього завдання є удосконалення системи державного управління військовою освітою, яка повинна забезпечити високу боєздатність української армії. Враховуючи складність даної проблеми, доцільно звернутися до досвіду, накопиченого в часи існування українського козацтва, якому вдалося створити достатньо ефективну систему управління військовою освітою, побудовану на національних традиціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науково-теоретичною та методологічною базою дослідження слугували праці вчених в галузі державного управління, історії держави і права В. А. Смолія, Д. І. Яворницького, А. О. Скальковського, В. О. Голобуцького, І. М. Грозовського, М. Е. Слабченко, М. В. Журавля, А. В. Бойко, О. Л. Олійника та ін. Незва-

© Гуляк О.В., 2021.

жаючи на наявність цих робіт, комплексні дослідження управління військовою освітою у козацько-гетьманській державі не проводилося, тому дане питання потребує свого більш детального розгляду.

Мета

Мета статті полягає у становленні основних напрямків системи управління військовою освітою українського козацтва.

Виклад основного матеріалу

Виклад основного матеріалу дослідження необхідно розпочати з розгляду системи управління козацько-гетьманської держави, яка утворилася в наслідок національно-визвольної війни 1648–1654 рр. Після цих подій військо Запорозьке мало усі основні ознаки державності: власну територію, публічну владу, апарат управління. Національна держава, створена Б. Хмельницьким, охоплювала значну територію, а її населення складало понад 3 млн. осіб.

Згідно з умовами Зборівського договору 1649 р., козацька держава розташовувалася на теренах наступних полків: Чигиринського, Білоцерківського, Уманського, Брацлавського, Кальницького, Київського, Переяславського, Кропивнянського, Миргородського, Полтавського, Прилуцького, Ніжинського та Чернігівського. На додаток до цього, Борзненський та Овруцький козацькі полки складали окремі територіально-адміністративні округи та військові одиниці.

При організації системи управління такої значної держави було використано традиційну модель козацького адміністрування, яка отримала назву полково-сотенного устрою. Верховна влада зосереджувалась у руках гетьмана, а її другим рівнем виступали військові чини: генеральна старшина, полковники, обозні, осавули, писарі, судді та сотники. Одночасно з цим, був заснований орган виконавчої влади – Генеральна військова канцелярія, система судових органів, на чолі якої стояв Генеральний військовий суд, а інститут гетьманської влади виконував роль вищої касаційної інстанції. Значний обсяг управлінських повноважень надавався генеральній старшині, до якої включалися хорунжий, підскарбій та бунчужний. Таким чином, в козацько-гетьманській державі діяла трирівнева система державного управління – генеральний, полковий та сотенний рівні, які поєднували в собі народовладдя та елементи військової організації управління.

Вищим органом влади козацько-гетьманській держави була Генеральна рада чи «Чорної ради», яка являла собою форму прямого волевиявлення усіх повноправних представників козацтва. Цей орган влади не мав чітко встановленого місця та періодичності проведення, адже кожного разу ці обставини визначалися гетьманським універсалом. Враховуючи ту обставину, що скликання таких рад та прийняття рішень проходило з великими труднощами, то поступово гетьмани почали відмовлятися від їхнього скликання, вирішуючи справи одноособово, або переносячи їх розгляд на Старшинської ради. Значення цієї гілки влади поступово почало зростати, по мірі того, як занепадала роль «Чорних рад», а до її повноважень входили питання зовнішньополітичного курсу, податкова політика, розпорядження земельним фондом та обговорення кандидатів на посаду гетьмана.

На сьогодні до нас не дійшли нормативно-правові акти, повністю присвячені питанням управління військовою освітою, але про їх існування свідчать різні історичні джерела, в яких містяться посилання на такі документи та аналізується їх зміст. Виходячи з цього, в даній роботі зроблена реконструкція моделі управління системою військової освіти українського козацтва з метою встановлення її характерних рис. Основою військового виховання були козацько-лицарські традиції, ідеї патріотичного виховання молоді, які ґрунтувалися на принципах військової майстерності, героїки та ідеї української державності.

Воєнна освіта у козацько-гетьманській державі мала великий вплив на розвиток цієї сфери та міцно увійшла як складова частина у військову підготовку української нації. Система військового виховання включала в себе ведення наступальних та захисних бойових дій, створення надійної оборони, підготовка укріплених військових таборів та використання різних видів тактики. При цьому значна увага приділялася вмінню битися на шаблях, а також підготовці до стрільби з рушниць, пістолів та гармат. Так, за даними І. Крипяткевича, козаки використовували значну кількість гармат, які отримували в якості трофеїв, а також як подарунки від польських королів та правителів московської держави [1, с. 273]. У козацькому війську використовувалися чотири види гармат: мортири, мідні гармати, залізні ковані й чавунні гармати.

Розгляд значного обсягу джерел показує, що процес воєнної підготовки включав в себе п'ять напрямків, пов'язаних з тактикою, яка використовувалася козаками: 1) підготовка молодих козаків до ведення бойових дій; 2) порядок стрільб піхотою; 3) кінний наступ лавою; 4) бій окремими загонами; 5) використання рухомого табору.

І. При проведенні такої освіти враховувалася та обставина, що у козацькому війську існував поділ на роди військ, тобто піхотинців, вершників та артилеристів.

ІІ. Порядок стрільб організовувався таким чином, що козаки шикувалися у три-чотири шеренги з вогнепальною зброєю, який отримав назву «батового» порядку. Перший ряд вів прицільну стрільбу по противнику, другий подавав рушниці, третій, який складався з молодих козаків, заряджав зброю. Батовий порядок використовувався для проведення наступу або відсічі атакам супротивника. Для ведення такого бою молодих козаків вчили стріляти з рушниць або самопалів, що мали довгі стволи та кременеві замки, а також пістолетів, які називали пістолями. Як вказує Л. О. Косенко, відправляючись у похід козак, разом з молодими козаком «джурою», брали з собою п'ять або шість рушниць, по чотири пістолети, два з яких носили за поясом, а два знаходилися в шкіряних кобурах [2, с. 312].

ІІІ. Кінний наступ козаків проводився «лавою», яка складалася з вершників, що являла собою за формою велику дугу з загнутими краями. Тому молодих козаків з дитинства вчили їздити на конях, тримати дистанцію, спішуватися, шибко сідати на коней. Лава використовувалася при атаці, яка підтримувалася безперервним вогнем з гармат та ручною вогнепальною зброєю піших підрозділів. Основним завданням цього тактичного прийому було оточення противника та його знищення.

ІV. Бій окремими загонами отримав назву «розгардіяж», також вимагав проведення спеціальної підготов-

ки козаків, які приймали в ньому участь. Схема такого бою носила достатньо складний характер з причини того, що передбачала низку маневрів. В центрі стояли головні сили козацького війська, з боків по 3-4 окремих загони, які відбивали наступ противника та забезпечували «центру» можливість нанесення головного удару.

V. Використання рухомого табору являло собою основний тактичний прийом козацького війська. Під цим терміном розумівся чотирьохкутний або круглий ряд возів, розташований певним чином для захисту війська, яке перебувало в середині. При цьому особливістю козацької тактики було використання табору, як для оборони, так і для наступу. З історичних джерел відомо, що на один віз припадало 5-10 козаків, серед яких було декілька молодиків, які займалися підготовкою перевезення зброї, боєприпасів, продовольства, фуражу для коней, лопат, сокир, пилок та іншого шанцевого інструменту. В поході табір мав вигляд довгого прямокутника, по бокових сторонах якого рухалися вози, між рядами йшла піхота, при цьому на перших возах була обов'язково встановлена артилерія та знаходилися козаки з вогнепальною зброєю, завжди готові до бою. Цілком зрозуміло, що участь в бойових діях та виконання складних маневрів потребувало проведення системного управління воєнною освітою молодих козаків. Створення козацького табору починалося у той момент, коли військо повинно було зіткнутися з ворогом. Обозові вози ставали по одному і другому боці війська, у вигляді лінії, один за другим у кілька рядів. Відомо, що у 1596 р. козацький отаман Григорій Лобода під Білою Церквою створив табір з п'ятьох рядів возів. Інший козацький отаман Павлюк для відбиття польської кінноти у 1637 р. використовував табір з шести рядів, на яких знаходилася артилерія.

На підставі розгляду історичних джерел було встановлено, що питання управління військовою освітою покладалося на гетьманів, полковників та сотників. На території Запорізької Січі молоді козаки входили до почоту кошового отаману, який титулувався «ясновельможний пан кошовий отаман», «його благородіє кошовий отаман», його називали «батьком», «панотцем», «вельможним добродієм». Як знак своєї гідності на козацьких зборах він тримав у руці металеву або, за її відсутності, тростинову булаву, а в церкві для кошового відводилося окреме місце, яке називалося бокуном.

Вирішення конкретних питань військової освіти покладалося на військового осавула, який був виборною посадою з покладенням на нього значного кола обов'язків. До їх числа відносилося: здійснення нагляду за порядком у козацькому середовищі в мирний час, а під час війни – у таборі; стеження за виконанням судових вироків; виконання поліцейських функцій; провадженням слідства у кримінальних справах; вирішення цивільних суперечок серед козаків; організація охорони тих, хто мандрував степами Запорожжя, а також організація прикордонної служби та військової розвідки. Відомий дослідник українського козацтва А. О. Скальковський порівнює посаду військового осавула з посадою міністра поліції чи генерал-ад'ютанта при фельдмаршалі, тобто головнокомандуючим [3, с. 70].

Військовий осавул мав помічника – військового обозного, який окрім питань військового виховання, відав артилерією та постачанням у військо знаряддя та продовольства.

На території Запорізької Січі функціонували паланкові, полкові, січові, парафіяльні школи, в яких проводилися заняття з воєнних та загальноосвітніх дисциплін. Розгляд напрямків цієї освіти дозволяє виділити наступні цілі виховання (рис. 1).

Рис. 1. Основні напрямки військової освіти українського козацтва

Процес фізичного виховання відігравав у військовій освіті важливе значення. Починаючи з дитинства козачок вчився їздити на коні на початку з вихователем або батьком, в результаті чого вже з п'яти років вільно роз'їжджав по селу, граючи з козачками у війну. Із семи років дітей навчали фехтуванню та стрілянню з лука. Наступним етапом було засвоювання мистецтва верхової їзди, володіння шаблею, стріляння, боротися у рукопашному бою, стріляти при швидкій верховій їзді.

Підготовка молодих козаків вимагала високого рівня духовності й загартованості, уміння витримувати голод, спеку, дощ, відсутність харчів і питної води. Враховуючи розташування Січі на острові у Дніпрі, козацька молодь у непрохідних дніпровських плавнях загартовувала свої військові навички шляхом полювання, плавання, рибальства та постійних змагань з веслування. Наступним елементом військової підготовки були фізичні та воєнні вправи, спрямовані на тіло, виховання та отримання бойових навичок. Це фізичні вправи, воєнний вишкіл, який включав володіння луком, списом, шаблею, арканом, майстерність їзди на конях та вміння виконувати на них маневри, а також системи ведення наступальних і захисних боїв.

Серед запорізьких козаків значного поширення набули різноманітні системи єдиноборств, які повинні слугувати вмінню давати відсіч неприятелю. Однією з форм такої підготовки був козацький танець гопак, який впливав на формування високого рівня військової підготовки, духовного та фізичного стану молоді.

Як вказує В. Є. Берека, окремі козаки спеціальними вправами досягали неймовірного ефекту, коли «тіло грає» (у такому разі больові удари противника не від-

чувалися) [4, с. 16]. Такі козаки миттєво концентрували внутрішню енергію в ту частину свого тіла, куди спрямовувався удар нападника. Подібні явища притаманні і східним системам боротьби, наприклад, мистецтву тибетських ченців катода і «школі залізної сорочки» в кунгфу та карате.

У більшості випадків викладання основ військової справи проводилося в козацьких літніх таборах шляхом змагань, спортивних ігор, змагань з веслування, проведення єдиноборств. Фізичний стан козаків мав величезне значення для їх просування по службі, з причини того, що слабку людину козаки ніколи не обирали старшиною. Так, Іван Підкова, гетьман низових козаків, мав таку міцну силу, що гнув підкови, тому отримав прізвисько «підкова». З різних джерел відомо, що розвинутими фізично були Б. Хмельницький, П. Сагайдачний, І. Богун та І. Мазепа, які особисто приймали участь у бойових діях та билися на шаблях з ворогами. Практичне проходження військової освіти базувалося на таких пунктах: православне віросповідання, присяга на вірність козацькій спільноті, спілкування українською мовою, проходження курсу військового навчання.

Юнаків, яких готували до військових походів, враховуючи степову природу Півдня України, привчали спати під відкритим небом, завжди тримати зброю напоготові, вести спостереження за супротивником, купатися у холодній воді, вміти варити їжу та харчувати простими стравами. Інтерес викликає та обставина, що у програму військового навчання входило вміння орієнтуватися на місцевості за допомогою «нюрнберзького квадранта», який відіграв роль компасу. Цілком зрозуміло, що за порушення військової дисципліни, у вигляді крадіжок, вбивств, дезертирства встановлювалися різні види покарань, які завжди мали публічний характер, а вироки виносилися і виконувалися на площах чи на базарах прилюдно. Це робилося для того, щоб у такий спосіб утримати козаків від злочинних дій, а громада повинна була знати, за що та яким чином проводився такий захід. Як вказує І. М. Грозовський, згідно з нормами козацького права, вбивство військового товариша розглядалося як найтяжчий злочин та каралося смертю, при цьому вбивство людини, яка не належала до козацької громади, вважалося менш тяжким злочином, за що передбачалося менш суворе покарання [5, с. 71]. До числі тяжких злочинів відносилося дезертирство, при цьому при веденні бойових дій таких злочинців засуджували до страти, а в іншому випадку козаки каралися шляхом биття киями на базарах прилюдно, а після того їм давали можливість повернутися до свого куреня. За незначні крадіжки злодіїв приковували до ганебного стовпа на площі, а за велику або неодноразову крадіжку призначали негайну смертну кару. При цьому злочинця могли звільнити від смертної кари у випадку, якщо він проявив себе хоробрим воїном та про це просило козацьке товариство.

Про високій рівень культурної освіти українського козацтва свідчать дорожні записки члена шведського посольства Я. Гільденбрандта, який в цих записах зауважив, що під час подорожі до них було приставлено козака, який володів французькою мовою, а видатний дослідник українського козацтва Д. І. Яворницький описує один з прийомів делегації запорозьких козаків Катериною ІІ, де з вітальними промовами виступило кілька чоловік, причому один французькою, другий англійською, третій італійською, четвертий німецькою, а п'ятий – латинською мовами [6, с. 34].

Важливим напрямком військової освіти було релігійне виховання. Інтерес викликає та обставина, що російські ідеологи багато разів вказували, що нібито козаки були абсолютно байдужими до церкви. При цьому цю точку зору поділяв відомий дослідник козацтва П. А. Куліш, який вказував, що козаки самі не знали во що вірять та посилався на польських дослідників. Цілком зрозуміло, що метою таких закидів було підірвати авторитет козаків та їх досягнень в очах широких верст населення. Як вказує О. Л. Олійник, такі провокації спростовуються тим фактом, що на території Запоріжжя діяло 62 церкви, у зимівниках 9 каплиць і одна похідна церква [7, с. 214]. Таким чином, молоді козаки виховувалися виказувати велику шану до православ'я, намагалися не порушувати релігійні моральні норми та дотримувалися православних обрядів.

Висновки

Підводячи підсумки дослідження необхідно вказати наступне.

1. В часи існування козацько-гетьманської держави виникла система управління козацькою воєнною освітою, яка включала фізичне та воєнне виховання, а також розвиток особистості на основі любові до рідної землі, рідного краю з метою формування козака-лицаря з яскраво вираженою українською національною свідомістю.

2. Процес воєнної підготовки козаків включав в себе 5 напрямків, пов'язаних з тактикою: 1) підготовка молодих козаків до бою на шаблях, вмінню стріляти з рушниць, пістолів та гармат; 2) порядок стрільб піхотою; 3) кінний наступ лавою; 4) бій окремими загонами; 5) використання рухомого табору.

3. Процес керівництва військовою освітою покладався на вищих посадових осіб козацької держави, а вирішення конкретних питань було завданням військового осавула та його помічників.

Література.

1. Крипякевич І., Гнатевич Б. Історія українського війська. Львів: Видання Івана Тиктора, 1936. 288 с.

2. Косенко Л. О. Козаки: Лицарський орден України: Факти. Міфи. Коментарі. Вид. 2-ге, доопр. Харків: ВД «ШКОЛА», 2009. 608 с.

3. Скальковський А. О. Історія Нової Січі. Дніпропетровськ: Січ, 2003. 678 с.

4. Берека В.Є., Гіджеліцький І.К., Орловська Н.М. Козацька педагогіка і навчально-виховний процес у закладах освіти: наук.-метод. збірник. Кам'янець-Подільський: Видавець ПП Зволейко Д.Г., 2018. 472 с.

5. Грозовський І. М. Право Нової Січі (1734–1775 рр.): навч. посібник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 108 с.

6. Яворицький Д. І. Історія запорізьких козаків. Т.1. Київ: Наукова думка, 1990. 592 с.

7. Олійник О. Л. Запорізький зимівник часів Нової Січі (1734–775). Запоріжжя: Дике Поле, 2005. 256 с.

References.

1. Krypiakevych I., Hnatevych B. Istoriia ukrainskoho viiska. Lviv: Vydannia Ivana Tyktora, 1936. 288 s.

2. Kosenko L. O. Kozaky: Lytsarskyi orden Ukrainy: Fakty. Mify. Komentari. Vyd. 2-he, doopr. Kharkiv: VD «ShKOLA», 2009. 608 s.

3. Skalkovskyi A. O. Istoriia Novoi Sichi. Dnipropetrovsk: Sich, 2003. 678 s.

4. Bereka V. Ie., Hidzhelitskyi I.K., Orlovska N.M. Kozatska pedahohika i navchalno-vykhovnyi protses u zakladakh osvity: nauk.-metod. zbirnyk. Kamianets-Podilskyi: Vydavets PP Zvoleiko D.H., 2018. 472 s.

5. Hrozovskyi I. M. Pravo Novoi Sichi (1734–1775 rr.): navch. posibnyk. Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr. sprav, 2000. 108 s.

6. Yavorytskyi D. I. Istoriia zaporizkykh kozakiv. T.1. Kyiv: Naukova dumka, 1990. 592 s.

7. Oliinyk O. L. Zaporizkyi zymivnyk chasiv Novoi Sichi (1734–775). Zaporizhzhia: Dyke Pole, 2005. 256 s.

УДК 35.07:351/353]:[351:316.42:001.8

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237209

Ельвіра Зейтуллаєва
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8377-3030

БАГАТОРІВНЕВІСТЬ ЯК ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНЦЕПТ ТА МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ

У статті розглядаються різноманітні теоретико-методологічні аспекти багаторівневого врядування, яке є системою постійної неієрархічної, взаємоперетинаючої взаємодії урядових структур, суб'єктів громадянського суспільства та організацій бізнесу на різних рівнях врядування – наднаціональному, регіональному, національному, субнаціональному, локальному – з метою обговорення, вироблення та реалізації певної публічної політики. Обгрунтовуються різні характеристики багаторівневого врядування. Досліджується концепт багаторівневого врядування, що склався під впливом теорії мереж, доктрини врядування та парадигми глобального врядування. Обгрунтовуються принципи функціонування багаторівневої системи врядування. Робиться висновок, що механізмом впорядкування функціонування системи багаторівневого врядування у цілому є децентралізація як процес розподілення повноважень поміж різними рівнями та секторами врядування.
***Ключові слова**: багаторівневе врядування; концепт багаторівневого врядування; урядові структури; громадянське суспільство; бізнес; рівні врядування; теорія мереж; доктрина врядування; глобальне врядування.*

Elvira Zeitullaeva
PhD student of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8377-3030

MULTILEVEL AS A THEORETICAL CONCEPT AND METHODOLOGY OF MANAGING SOCIAL PROCESS

The article examines multi-level governance as a system of constant non-hierarchical, intertwining interaction of governmental structures, civil society and business at different levels of governance – supranational, regional, national, subnational, local – in order to discuss, develop and implement certain public policy. Multilevel governance is characterized by polycentrism and polysubjectivity, lack of concentration of power and exclusive competence at the national or any other level, where power can be exercised by non-governmental actors. The concept of multilevel governance was developed under the influence of network theory, governance doctrine and the paradigm of global governance. Network theory focused on the relationship between network participants and on understanding the internal structure of the network. The doctrine of governance reveals the relationship between state and non-state institutions, which provide the transition from hierarchical relations to a system of cooperation and co-management. The global governance paradigm is based on the recognition that relationships that are built at the local, national, and global levels are closely interconnected and interdependent. The science of public management and administration has defined two types of multilevel governance that are created around dichotomies: general purpose jurisdictions / Ad hoc jurisdictions; non-intersection / intersection of jurisdictions; limited / unlimited number of levels of jurisdictions; uniform and stable structure / flexible design. One of the main principles of multilevel governance is subsidiarity, which will define the principle of division of powers according to which the relevant functions are assigned to the level (local to supranational) and the sector (public, civic, business) in which these functions will be performed most effectively. Multilevel governance is an extremely dynamic system characterized by flexibility and diversification of interactions of management entities in cross-territorial and cross-sectoral dimensions, when different combinations of actors are formed in nature and form, degree of formalization and unification of interaction in different areas of public policy. The mechanism for streamlining the functioning of the system of multilevel governance is decentralization as a process of distribution of powers between different levels and sectors of government.
***Key words:** multilevel governance; concept of multilevel governance; government structures; civil society; business; levels of government; network theory; doctrine of government; global governance.*

Постановка проблеми

Концепція багаторівневого врядування («multi-level governance» або «multi-tiered governance») спонукає до розгляду основних її положень з метою подальшого застосування у вирішенні проблем суспільного розвитку. Багаторівневе врядування є системою постійної неієрархічної, взаємоперетинаючої взаємодії урядових структур, суб'єктів громадянського суспільства та організацій бізнесу на різних рівнях врядування – наднаціональному, регіональному, національному, субнаціональному, локальному – з метою обговорення, вироблення та реалізації певної публічної політики. Концепт багаторівневого врядування склався під впливом теорії мереж, доктрини врядування та парадигми глобального врядування.

Багаторівневе врядування як надзвичайно динамічна система, що характеризується гнучкістю й

© Зейтуллаєва Е.З., 2021.

диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кростеріторіальному та кроссекторальному вимірах, потребує свого ґрунтовного дослідження, аналізу відповідних концептів та перспектив.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Для розуміння особливостей концепту багаторівневого врядування велике значення мають його теоретичні джерела.

Тим чи іншим чином питання багаторівневості досліджували: Г. Петерс, Ф. Шміттер (міжурядові відносини); С. Валті, М. Зурн (основи багаторівневого врядування); Б. Пападопулос (рівні врядування – національний, європейський, міжнародний); Т. Вайс, Р. Такур (глобальне врядування); С. Бергер, П. Сімона (глобальний рівень врядування та рівень ЄС) та інші. Серед вітчизняних дослідників питання багаторівневого управління як механізму участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики досліджував В. Котковський. Концепція демократичного врядування стала об'єктом наукового пошуку П. Надолішнього. А. Колодій досліджував концепцію публічного (нового) врядування. Зозуля В. Аналізував розвиток демократичного врядування в умовах глобалізації; Козак В. далі розвиває теорію публічного управління на засадах мережевого підходу. Цілісне дослідження багаторівневого управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні провели науковці ОРІДУ НАДУ при Президентові України на чолі з С. Саханєнком.

Мета

Мета статті – дослідити багаторівневість як теоретичний концепт та методологію управління суспільними процесами задля його використання у дослідженнях з публічного управління.

Виклад основного матеріалу

Ф. Шміттер дає таке визначення поняттю багаторівневого врядування: це «угода щодо прийняття зобов'язуючих рішень, до якої залучаються безліч політично незалежних або взаємозалежних акторів – приватних і урядових – на різних рівнях територіальної організації щодо більш-менш безперервного обговорення/застосування й де не закріплюється виключна політична компетенція за будь-яким з цих рівнів і де не встановлюється сувора ієрархія політичної влади» [18, с. 72]. У цьому визначенні закріплюється центральне для багаторівневого управління уявлення про множинність «рівнів територіальної організації», на просторі яких відбуваються неієрархізовані (координаційні) відносини поміж суб'єктами різних секторів врядування.

Набагато лаконічнішим і абстрактним виглядає наступне визначення: багаторівневе врядування це «неієрархічні обміни між інститутами на транснаціональному, національному, регіональному і локальному рівнях» [16, с. 131]. Інше визначення передбачає, що багаторівневе врядування – це «набір одиниць загального призначення або функціональних одиниць, які користуються певним ступенем автономії в рамках загального механізму управління і суб'єкти якого претендують на участь в тривалій взаємодії для досягнення загального блага» [20, с. 4].

Різні автори, даючи визначення концепту багаторівневого врядування, виходять з різних емпіричних спостережень і теоретичних конструкцій. Необхідно підкреслити момент відсутності концентрації влади і компетенції на національному або будь-якому іншому центрі. Влада поширюється на кілька рівнів і навіть може передаватися неурядовим акторам [7, с. 21]. При цьому актори «формально незалежні, але взаємозалежні функціонально» і «перебувають у комплексних відносинах один з одним» [17, с. 12].

В Глосарії з питань управління і державного управління визначено, що демократичне врядування – це врядування, що передбачає взаємодію між трьома категоріями суб'єктів: державою, громадським суспільством і приватним сектором (бізнесом) на основі фундаментальних та суспільних принципів, до яких належить: участь, підзвітність, відкритість, верховенство закону, розподіл влади, доступність, субсидіарність, рівність і свобода преси [2].

На думку П. І. Надолішнього, «демократичне врядування – це не урядування, тобто не виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної влади навіть за наявності розвинених «зв'язків з громадськістю». … Врядування» означає, що людська спільність різного порядку має природне (суверенне) право на самостійне впорядкування своєї життєдіяльності (самоврядування) з єдиним обмеженням – не на шкоду іншим і не за рахунок інших. … Демократичне врядування постає як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, способу формування і реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу усіх трьох секторів (публічного, приватного і громадського) задля вирішення ключових соціально-економічних проблем; постійний (а не епізодичний) контроль різних сегментів суспільства за функціонуванням публічної влади» [9, с. 171–172].

Державне управління сприйняло доктрину врядування насамперед у вигляді концепції «нового публічного управління» (new public management), яка запропонувала підвищити ефективність діяльності держави та її інститутів за рахунок впровадження у практику їхньої діяльності методів корпоративного управління та ринкових механізмів, залучення приватного сектору для реалізації окремих його функцій, а також принципів орієнтації на клієнта, ринкової оцінки діяльності державних структур та конкуренції. Концепція «нового публічного управління» заснована на ідеях активної взаємодії державних структур та приватного сектору, відмови від ієрархічного контролю, переходу до договірних обов'язків та контролю, який здійснюється на відстані, що й є одним з варіантів реалізації доктрини врядування [6].

Хоча концепція «нового публічного управління» й стимулювала пошук ефективних управлінських рішень, тим не менш відповідні нововведення сприяли виникненню цілого ряду деформацій, зокрема послабленню координації поміж урядовими структурами, руйнуванню системи державної служби тощо. Своєрідною реакцією на зазначені недоліки стала поява на межі століть концепції належного врядування (Good Governance). Модель належного врядування, що остаточно оформилася у 1997 р. в межах Програми розвитку ООН має своєю метою максимальне розширен-

ня сфери участі суспільства в управлінні державою [8]. У відповідності до Програми розвитку ООН (ПРООН) належному врядуванню притаманні такі риси: участь; верховенство закону; прозорість; відповідальність; орієнтованість на консенсус; справедливість; ефективність та результативність; звітність/підзвітність; стратегічне бачення [14].

У відповідності до Білої книги Європейської Комісії належне врядування – це врядування, що передбачає наявність складної системи, за якої вимагається узгодженість, взаємодія, ефективність, своєчасність та ясність усіх процесів в результаті наявності відповідної звітності, відповідальності. Білою книгою визначено п'ять принципів належного врядування:

- відкритість полягає у відкритості діяльності установ;
- участь – в повній мірі залежить від органів державної влади і передбачає залучення не лише до процесу формування, а й реалізації запланованого;
- звітність – зрозумілість законодавчого та виконавчого процесів для широких мас;
- ефективність вимагає, щоб політика формувалася на основі чітких цілей, враховувала попередній досвід, оцінювала наявну ситуацію та передбачала майбутні наслідки;
- узгодженість потребує політичного керівництва, яке несе відповідальність перед інститутами з метою забезпечення послідовного підходу в рамках складної системи [12].

В цьому контексті належне врядування розглядається через системну взаємодію, яка передбачається й в Угоди про партнерство з розвиваючими країнами: «належне врядування – це прозоре й підзвітне управління людськими, природними, економічними і фінансовими ресурсами, яке здійснюється з метою забезпечення справедливого та сталого розвитку» [15].

Відтак, можна констатувати, що належне врядування є набором національно усталених принципів, стандартів і практик, що сприяють ефективному публічному управлінню та адмініструванню, дотриманню демократії і сталому розвитку держави через нормативно врегульовану процедуру партнерської взаємодії держави з приватним сектором на основі рівності, взаємної відповідальності за прийняті рішення та результати їх упровадження [3, с. 76].

Подальше осмислення нових управлінських явищ під кутом дискурсу «врядування» призвело до формування концепту «скоординованого управління» (Joined up Government). Зазначена концепція була задумана як інструмент подолання певної розпорошеності та «надмірної автономії» державних інститутів і установ в рамках моделі «нового публічного менеджменту» і вирішення комплексних проблем, які перебувають на стику інтересів і пріоритетів окремих відомств, організацій та рівнів управління, й саме тому вимагають об'єднання зусиль по горизонталі і вертикалі. Відповідно, в рамках зазначеної моделі головна увага приділяється підвищенню координації, стратегічному плануванню, інтеграції ресурсів і зусиль, а також стимулюванню залучених структур і персоналій [1].

На думку багатьох дослідників, найбільшою мірою доктрина врядування втілена у концепції мережевого управління (network management), яка сформувалася під впливом також теорії мереж. Основні принципи мережевого управління полягають у такому:

1) урядові інститути не повинні здійснювати більшого впливу на публічну політику у порівнянні із неурядовими інститутами;

2) урядові структури, бізнес та структури третього сектору є рівноправними партнерами в управлінських мережах, що створюються для розробки та/або реалізації публічної політики у різних суспільних сферах;

3) діяльність держави із управління мережею виключає використання механізмів примусу та тиску, а орієнтована на створення належного середовища функціонування існуючої мережі, підвищення якості взаємовідносин поміж її учасниками, подолання бар'єрів комунікації поміж ними, стимулювання інтенсивних щільних взаємодій;

4) в окремих ситуаціях держава може втручатися в активність мережі з метою її модифікації, використовуючи інструменти впливу «другого покоління»;

5) орієнтація на пошук консенсусу, переговори, нівелювання конфліктних ситуацій поміж учасниками мережі, які можуть мати конкуруючи інтереси;

6) спільне вирішення проблем, узгодження інтересів;

7) в якості менеджера мережі можуть виступати не лише урядові, але й неурядові інститути [5].

Безумовно, кожна з концепцій, що втілює доктрину врядування, вкладає до нього своє розуміння, беручи до уваги ті чи інші риси врядування. Однак у цілому слід погодитися з А. Бенцем та Я. Попадополусом, що ознаками врядування у державному управлінні у контексті формування концепції багаторівневого врядування є: наявність кількох центрів прийняття рішень; відсутність чіткої ієрархії поміж зазначеними центрами; мережева форма організації взаємодії поміж суб'єктами, що залучені до процесів прийняття рішень; рухомість а нечіткість меж мережі; учасниками взаємодії є представники експертного середовища, приватні організації та громадські структури; управлінський процес побудований на переговорних процедурах, пошуку консенсусу, укладанні угод, співробітництві, а не на примусі, контролі та наказах; домінування горизонтальних відносин поміж суб'єктами, неформальних моделей прийняття рішень; державні інститути відіграють не домінуючу, а другорядну роль [11].

Таким чином, у відповідності із доктриною врядування для подолання неефективної діяльності з управління публічною сферою, є необхідним, щоб багато конкуруючих інтересів були об'єднані поміж собою через горизонтальні взаємодії та механізми спільного прийняття рішень, а не єдиним центром. Завдяки цього, доктрина врядування фактично призвела у процесі свого розвитку й до формування концепції багаторівневого врядування.

Не менш суттєвий вплив на формування концепції багаторівневого управління здійснила парадигма глобального врядування (Global Governance), що на початку 90-х рр. замістила ідеї глобального уряду (Global Government). Як зазначає Д. Карамишев концепція глобального врядування набуває особливого значення, оскільки передбачає перехід від правління до врядування, що означає принципову заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин мережевими з метою задоволення колектив-

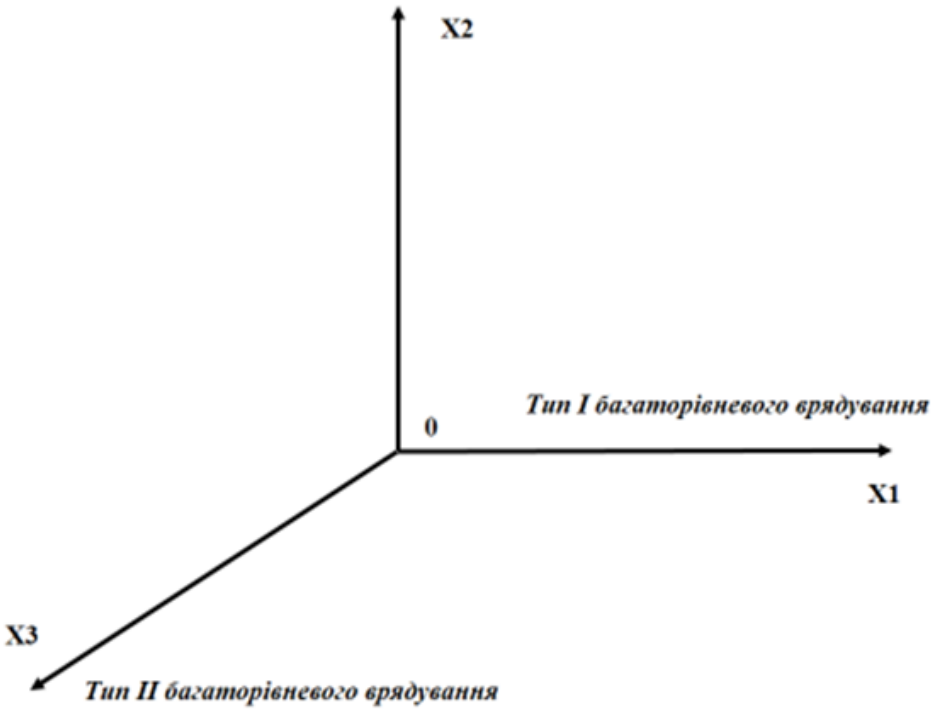
них інтересів у глобальному вимірі [4, с. 9]. Під ним, зокрема, розуміють:

- певну діяльність, що передбачає неінституціолізовані, неієрархічні глобальні владні відносини, що засновані на консенсусі;
- динамічні зміни, що відбуваються на національному рівні під впливом глобальних інститутів, що передбачають деієрархізацію відносин поміж урядовими структурами та суспільством, відмову від традиційних ієрархічних інститутів шляхом передаванні прийняття рішень на секторальний рівень та у систему перемовин – політичну мережу;
- сукупність інститутів, юридичних та неюридичних регуляторів та механізмів, за допомогою яких різні актори як обговорюють, так й вирішують глобальні проблеми;
- процес трансформації світової системи, де система суверенних держав заміщується наднаціональними інститутами за участю недержавних акторів;
- політичну концепцію управління, засновану на визнанні того, що відносини, які вибудовуються на місцевому, регіональному, національному, глобальному рівнях перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності один від одного.

Узагальнене визначення глобального врядування було запропоновано Т. Вайсом та Р. Такуром: «Глобальне врядування – це комплекс формальних та неформальних інститутів, механізмів, відносин та процесів, що співіснують один з одним та поширюються на держави, ринки, окремих громадян та організації, що представляють як урядовий, так й неурядовий сектори, через які на глобальному рівні визначаються колективні інтереси, встановлюються права та обов'язки, вирішуються суперечки» [19, с. 8].

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що концепт багаторівневого управління віддзеркалює кілька важливих зсувів, що відбулися у практиці публічного управління у XXI столітті з відповідним теоретичним обґрунтуванням. Насамперед, це перерозподіл влади від держави як на рівень наднаціональних структур, так й на субнаціональні та місцеві рівні. Ця ключова характеристика доповнюється розмиванням меж поміж публічним та приватним секторами, що передбачає втягування до системи врядування неурядових акторів різного типу та рівня територіальної організації.

Деякі із західних дослідників вважають, що концепт багаторівневого врядування розчиняє межі поміж зовнішнім та внутрішнім, центром та периферією, державою та суспільством. Якщо представити дані виміри в якості осей, то утворюється концептуальний простір багаторівневого управління (рис. 1.). В точці збігу трьох осей розташований такий тип публічного управління, який передбачає повноту влади в урядових структурах. Перша ось (вимір «центр-периферія») показує рух від централізованого до децентралізованого типу врядування. Друга ось (вимір «зовнішнє – внутрішнє») показує рух від субординації до кооперації у взаємовідносинах. Третя ось (вимір «держава – суспільство») показує рух від чіткого поділу публічного та приватного до феномену державно-приватного управління. Чим далі від початку – тим більше груп акторів задіяні у прийнятті та реалізації рішень. Причому перша та друга ось утворюють теоретичне поле, де акцент робиться на формуванні різних рівнів врядування – від локального до наднаціонального, які безпосередньо та без вертикалі взаємодіють один з одним. Друге поле утворюється першою та третьою осями. Тут вивчаються можливості участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті публічних рішень, а також їх взаємодія з процесами передачі влади (децентралізацією). Друга та третя осі утворюють третю теоретичну область – область мобілізації соціальних рухів на різних рівнях ієрархії [17].



X1 – вимір «центр-периферія»; X2 – вимір «зовнішнє-внутрішнє»; X3 – вимір; «держава-суспільство»; 0 – суверена держава

Рис. 1. Концептуальний простір багаторівневого врядування

Багаторівневе врядування є надзвичайно динамічною системою, що характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кростеріторіальному та кроссекторальному вимірах, коли, складаються різні комбінації акторів за харак-

тером і формою, ступенем формалізації та уніфікації взаємодії у різних галузях публічної політики. На думку С. Саханєнка динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності – зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не викликати постійні «зсуви» у рівневості та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов. Зазначене дозволяє С. Саханєнку дійти до висновку, що механізмом упорядкування функціонування системи багаторівневого врядування у цілому є матриця децентралізації (одне із значень латинського matrix – упорядкування елементів в межах цілісності) [10].

Таким чином, децентралізація визначає загальну спрямованість системи багаторівневості та може розглядатися у кількох аспектах:

- по-перше, як один із принципів багаторівневого врядування – основна ідея багаторівневого врядування, як комплексу скоординованих зусиль різнорівневих суб'єктів врядування. Зміст принципу децентралізації фактично відповідає влучній тезі «поділяй та владарюй» та передбачає розподіл влади поміж кількома суб'єктами, які представляють різні елементи системи багаторівневості;
- по-друге, як метод багаторівневого врядування, побудований на розподілі управлінських функцій поміж численними автономними суб'єктами та створенні взаємної зацікавленості у їхньої спільної взаємоузгодженої діяльності;
- по-третє, як режим багаторівневого врядування, тобто як особливий тип врядування, сукупність засобів і інструментів забезпечення оптимальної керованості через мінімізацію субординаційних відносин у системі та використання переважно координаційних інструментів у взаємодії автономних суб'єктів врядування.
- по-четверте, як форма організації багаторівневого врядування, побудована на багатовекторному розподілі функцій поміж незалежними один від одного владними суб'єктами.
- по-п'яте, як процес розподілення та реалізації повноважень. Система багаторівневого врядування передбачає постійний поділ та перерозподіл повноважень поміж суб'єктами врядування різних рівнів та секторів з метою досягнення найбільш оптимального результату, що фактично й є децентралізацією як процес. Від так, використовуючи відомі реплікатори-меми, можна стверджувати, що «є у децентралізації є початок, але немає у децентралізації кінця» та «кінцева мета децентралізації – ніщо, рух по шляху децентралізації – над усе»;
- по-шосте, як елемент організаційної структури – децентралізація є впорядкованою сукупністю взаємопов'язаних елементів різних рівнів та секторів, поміж якими існують стійкі зв'язки, які забезпечують функціонування і розвиток системи багаторівневого врядування як єдиного цілого.

За С. Саханєнком, матриця децентралізації складається з деконцентрації, делегування, деволюції, дивестиції:

- деконцентрація – полягає у розпорошенні функцій управління поміж різними органами в межах одного сектору багаторівневого врядування.
- делегування – полягає у передачі повноважень на певний час та на визначених умовах від одного сектору до іншого сектору багаторівневого врядування;
- деволюція полягає у повній передачі влади та управлінських функцій автономним одиницям, які, таким чином, набувають виключні повноваження;
- дивестиція є прямою передачею регулятивних та адміністративних функцій від урядових структур до організацій неурядового сектору.

Перехід від однієї до іншої форми децентралізації й визначає багато в чому динаміку системи багаторівневого врядування.

Висновки. Таким чином, визначальні характеристики багаторівневого врядування полягають в наступному.

По-перше, процес прийняття рішень не монополізований державою, навпаки, він перебуває в сфері спільної компетенції акторів на різних рівнях та різних секторів.

По-друге, колективне прийняття рішень передбачає значну втрату державою контролю над цим процесом.

По-третє, рівні та сектори врядування перетинаються, а не включаються один до одного.

Політико-управлінський процес з точки зору багаторівневого врядування, в свою чергу, передбачає безперервний процес постановки цілей, наявність системи заохочення і санкцій для досягнення поставлених цілей, контроль над процесом реалізації поставлених завдань, що неминуче вимагає розподілу наявних на різних рівнях та секторах ресурсів.

Література.

1. Береза А.В. ПостНПУ реформи та демократія. Актуальні проблеми політики. 2014. Вип. 51. С. 43–50.

2. Глосарій з питань управління і державного управління. URL : http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/ (дата звернення 20.02.2020)

3. Зозуля В.О. Розвиток демократичного врядування в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... к. держ.упр. Київ, 2018. 243 с.

4. Карамишев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 8–20

5. Козак В. І. Модернізація публічного управління на засадах мережевого підходу. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 1. С. 14–21.

6. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 10. URL : Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3

7. Котковський, В.Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 21–25

8. Кохалик Х.М. «Добре врядування»: принципи та ознаки. *Ефективність державного управління.* 2012. Вип. 33. С. 50–57.

9. Надолішній П. І. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем пу-

блічного управління (Революція гідності чи «так звана Революція гідності»?). Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 169–177.

10. Саханєнко С. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.

11. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. Governance and Democracy: Comparing National. *European and International Experience*. L., 2006. P. 1–26

12. European governance: a White Paper / European Commission. Brussels, 25.7.2001. URL : http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm. (дата звернення 20.02.2020)

13. EN/ALL/?uri=CELEX:22000A1215(01)505a6c3257456002e2977

14. Governance for sustainable human development a UNDP policy document. United Nations Development Programme. 1997. January. URL : http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf. (дата звернення 20.02.2020)

15. Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part : 2000/483/EC, signed in Cotonou on 23 June 2000. *Protocols Final Act Declarations. Official Journal.* L317. 15.12.2000. Ñ. 3353. URL : http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ (дата звернення 20.02.2020)

16. Peters B.G., Pierre J. Developments in intergovernmental relations: Towards multilevel governance. Policy & Politics. 2001. №29(2). Pp. 126–139

17. Piattoni S. Multi-level governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16

18. Schmitter P. Democracy in Europe and Europe's Democratization. *Journal of Democracy.* 2003. №14. P. 70–79

19. Weiss Th., Thakur R. The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects. *University of Indiana Press*, 2003. 348 p.

20. Zurn M., Enderlein H., Walti S. Handbook on Multi-Level Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. 465 p.

References.

1. Bereza A.V. PostNPU reformy ta demokratiia. Aktualni problemy polityky. 2014. Vyp. 51. S. 43–50.

2. Hlosarii z pytan upravlinnia i derzhavnoho upravlinnia. URL : http://www.unpan.org/Directories/UNPublic Administration Glossary/ (data zvernennia 20.02.2020)

3. Zozulia V.O. Rozvytok demokratychnoho vriaduvannia v umovakh hlobalizatsii: teoretyko-metodolohichnyi analiz: dys. ... k. derzh.upr. Kyiv, 2018. 243 s.

4. Karamyshev D. V. Dominanty Global Governance u vymirakh hlobalnoho rozvytku. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2018. Vyp. 4. S. 8–20

5. Kozak V. I. Modernizatsiia publichnoho upravlinnia na zasadakh merezhevoho pidkhodu. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia.* 2018. Vyp. 1. S. 14–21.

6. Kolodii A.F. Kontseptsiia publichnoho (novoho) vriaduvannia v yii zastosuvanni do demokratychnykh i perekhidnykh system. Demokratychne vriaduvannia. 2012. Vyp. 10. URL : Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3

7. Kotkovskyi, V.R. Bahatorivneve upravlinnia yak mekhanizm uchasti mistsevykh orhaniv vlady u vyroblenni ta realizatsii derzhavnoi polityky. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vyp. 4. S. 21–25

8. Kokhalyk Kh.M. «Dobre vriaduvannia»: pryntsypy ta oznaky. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. 2012. Vyp. 33. S. 50–57.

9. Nadolishnii P. I. Kontseptsiia demokratychnoho vriaduvannia: zmina paradyhmy u postanovtsi problem publichnoho upravlinnia (Revoliutsiia hidnosti chy «tak zvana Revoliutsiia hidnosti»?). *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vyp. 3 (cpets. vyp.). S. 169–177.

10. Cakhanienko S. Bahatorivneve upravlinnia (multilevel governance) v umovakh modernizatsii publichnoi vlady v Ukraini: kolektyvna monohrafiia / Za zah. red. L.L. Prykhodchenko. Odesa: ORIDU NADU, 2019. 452 s.

11. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. Governance and Democracy: *Comparing National. European and International Experience*. L., 2006. R. 1–26

12. European governance: a White Paper / European Commission. Brussels, 25.7.2001. URL : http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm. (data zvernennia 20.02.2020)

13. EN/ALL/?uri=CELEX:22000A1215(01)505a6c3257456002e2977

14. Governance for sustainable human development a UNDP policy document. United Nations Development Programme. 1997. January. URL : http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf. (data zvernennia 20.02.2020)

15. Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part : 2000/483/EC, signed in Cotonou on 23 June 2000 Protocols Final Act Declarations. Official Journal. L317. 15.12.2000. Ñ. 3353. URL : http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ (data zvernennia 20.02.2020)

16. Peters B.G., Pierre J. Developments in intergovernmental relations: Towards multilevel governance. *Policy & Politics.* 2001. №29(2). Pp. 126–139

17. Piattoni S. Multi-level governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16

18. Schmitter P. Democracy in Europe and Europes Democratization. *Journal of Democracy*. 2003. №14. P. 70–79

19. Weiss Th., Thakur R. The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects. University of Indiana Press, 2003. 348 r.

20. Zurn M., Enderlein H., Walti S. Handbook on Multi-Level Governance. Cheltenham: *Edward Elgar,* 2010. 465 p.

УДК 351:37.06:37.09:378

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237213

Наталія Малиш
професор кафедри «Києво-Могилянська школа врядування» факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», д.держ.упр., професор
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-6803-7860

Світлана Москаленко
заступник директора Інституту публічного управління та адміністрування НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5017-0230

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблеми, тенденції та напрямки розвитку освітніх послуг на основі аналізу зарубіжних публікацій. Наголошено, що міжнародні організації з початку пандемії COVID-19 сприяли безперервності освіти, підтримували країни для пом'якшення її наслідків. Зауважено, що подальші кроки повинні бути спрямовані на продовження розробки відкритих освітніх платформ, заохочення співпраці між університетами, міжнародними організаціями, приватним сектором, громадянським суспільством. Визначено та узагальнено основні тенденції розвитку освіти у світі. Тенденції, які можна буде побачити в майбутніх змінах в освіті, стосуватимуться: збільшення освітніх інновацій, зміцнення державно-приватного освітнього партнерства, подолання цифрової нерівності тощо.
***Ключові слова**: онлайн навчання; дистанційна освіта; цифрова компетентність; інформаційні технології; інноваційні підходи; «м'які навички»; COVID-19; тенденції.*

Nataliia Malysh
Professor. Department of «Kyiv-Mohyla School of Government», Faculty of Law of National University of Kyiv-Mohyla Academy, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-6803-7860

Svitlana Moskalenko
Deputy Director of the Institute of Public Management and Administration, NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5017-0230

WORLD TRENDS OF EDUCATION DEVELOPMENT: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

Problems, tendencies and directions of development of educational services on the basis of the analysis of foreign publications are considered. It has been emphasized that since the beginning of the COVID-19 pandemic, international organizations have contributed to the continuity of education and supported countries to mitigate its effects. It was noted that further steps should be aimed at continuing the development of open educational platforms, encouraging cooperation between universities, international organizations, the private sector, and civil society. The main trends in the development of education in the world are identified and summarized. Trends that can be seen in future changes in education will include: increasing educational innovations, strengthening public-private educational partnerships, overcoming digital inequality, and so on.
***Key words**: online learning; distance education; digital competence; information; technology; innovative approaches; «soft skills»; COVID-19; trends.*

Постановка проблеми

Пандемія COVID-19 та карантинні заходи, які були запроваджені для її подолання, вплинули на всі сфери суспільної життєдіяльності. Суттєвих змін зазнали системи освіти в усіх країнах світу. Аналіз їх наслідків, узагальнення досвіду управління відповідними змінами та визначення напрямів, механізмів, інструментів для подолання нових викликів є актуальним завданням для державного управління.

З початку пандемії ЮНЕСКО проводила моніторинг наслідків глобального закриття навчальних закладів, сприяла безперервності освіти для всіх за допомогою дистанційного навчання, підтримувала країни для пом'якшення наслідків переходу до такого навчання. Організація тематичних вебінарів та вироблення рекомендацій для допомоги студентам, учням, батькам, вчителям, школам та урядам сприяла полегшенню навчання та забезпеченню взаємодії під час закриття шкіл і університетів. Міжнародна комісія з питань майбутнього освіти опублікувала документ про освіту в світі після COVID-19, в якому представлені ідеї для

© Малиш Н.А., Москаленко С.О., 2021.

конкретних дій, що сприятимуть освіті [1]. Такі напрацювання є важливими і мають враховуватися при прийнятті державно управлінських рішень.

Запропонований ЮНЕСКО перелік освітніх програм, платформ та ресурсів допоміг батькам, вчителям, школам, університетам та адміністраторам полегшити навчання учнів і студентів та забезпечив соціальну допомогу та взаємодію [2]. Але оскільки ситуація в освітній сфері швидко змінюється, необхідно системно підходити до управління нею. У попередньому дослідженні ми узагальнили проблеми, що виникли після переходу освітніх закладів до онлайн навчання в умовах пандемії та класифікували їх за складовими: соціально-психологічні, економічні, технологічні, комунікаційні, організаційні та методологічні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науковці з усіх континентів світу визначають низку проблем (переважно подібних), що виникли у студентів, викладачів та керівництва закладів вищої освіти після вимушеного переходу до онлайн навчання.

Так, у багатьох країнах існують проблеми з цифровою грамотністю в освіті серед вчителів, учнів та батьків, спостерігається відсутність структурованого контенту, незважаючи на велику кількість Інтернет-ресурсів.

Зокрема, вказується на відсутність інтерактивності та мотивації для учасників онлайн освіти [3]. При цьому фахівці наголошують, що політики, підприємства, експерти, школи, студенти та сім'ї повинні тісно співпрацювати для розвитку доступного навчального середовища, освітніх ресурсів та інструментів, які додатково здатні підтримувати соціальність, інклюзивність та доступність освіти.

Варто погодитися з твердженням, що цифровий розрив, цифрова справедливість та цифрова доступність не є новими проблемами у вищій освіті, але пандемія COVID-19 змусила багато закладів зіткнутися з цими проблемами та вирішувати їх за допомогою інноваційних стратегій. Наслідки переходу до онлайн навчання виявили низку проблем, як то: відсутність комп'ютерів чи ноутбуків у студентів, недосяжні ціни на доступ до Інтернету для бідних регіонів [4].

Цікавим є досвід Китаю, де в умовах пандемії для кожного онлайн-класу було закріплено двох асистентів, що забезпечило можливість кожному студенту брати участь в онлайн заняттях. Особлива увага була приділена студентам, які походять з бідних регіонів та мають важке сімейне становище. Науковці підкреслюють, що подальші кроки повинні бути спрямовані на продовження розробки відкритих освітніх платформ, проведення кількісних та якісних досліджень оцінювання сучасних моделей викладання та навчання в Інтернеті, заохочення співпраці між університетами, міжнародними організаціями, приватним сектором, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами [5]. На нашу думку, такий підхід є цілком виправданим з огляду на особливості функціонування освітньої сфери.

Справедливим вважаємо наголос на тому, що технологія зробила революцію в навчанні та освіті, адже лекції та семінари більше не обмежуються класом. Передбачається, що світовий ринок онлайн навчання складе 325 мільярдів доларів у 2025 році. Опитування 2500 компаній показало, що ті з них, які мають комплексні програми навчання, отримують більший дохід на одного працівника на 218 % та вищий прибуток на 24 %. Наприклад, компанія IBM заощадила приблизно 200 мільйонів доларів після переходу на онлайн навчання [6]. Як бачимо, наведені дані показують, що галузь швидко розвивається.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Попри наявність значної кількості досліджень, присвячених організації та практиці здійснення онлайн навчання, змінам в освіті після введення карантину через загрозу пандемії COVID-19 у 2020 році, існує нагальна потреба в поглибленому аналізі окреслених процесів з акцентом на їх державно-управлінському аспекті.

Мета

Метою статті є аналіз та узагальнення тенденцій в освіті, що увиразнилися, зокрема, через поширення пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу

За даними ООН у системах технічної та професійної освіти та навчання виявлено низький рівень цифровізації. У сфері вищої освіти навчання продовжилось в Інтернеті та, переважно, здійснювалось за допомогою записаних лекцій та онлайн-платформ. Деякі університети відкладали навчання та викладання до подальшого повідомлення через відсутність інформаційних технологій (ІТ) як для студентів, так і для викладачів [7]. Зауважимо, що для України характерною була така ж тенденція. Водночас, онлайн навчання в умовах карантину сформувало підґрунтя для поступово переходу від традиційних форм до зростання частки змішаної (очна та онлайн) та дистанційної форми здобуття освіти.

Держави-члени Європейської Ради визначають узгоджені стратегії та практичні заходи та сприяють навчанню протягом усього життя для всіх. Таке навчання є важливим чинником у сферах зайнятості, соціального забезпечення, економічного розвитку і конкурентоспроможності, дозволяє людині розвивати свої компетентності та професійні навички відповідно до змін в економіці, технологіях та ринків праці [8]. Характерно, що розширення можливостей онлайн навчання створює умови для здобуття освіти чи перенавчання людей старшого віку, тим самим посилюючи роль європейської соціальної моделі навчання впродовж життя.

Після кризи COVID-19 онлайн-освіта стала уособлювати собою перехід від традиційного до сучасного методу навчання в освіті. Якщо до кризи онлайн навчання, дистанційна освіта та заочні курси розглядались як частина неформальної освіти, то нині, вважають науковці, онлайн освіта поступово замінить існуючу систему формальної освіти [9]. Прискорені темпи розвитку дистанційної освіти у найближчі роки можуть витіснити з ринку освіти значну частину традиційних навчальних закладів багатьох країн, а всесвітньо відомі університети зможуть навчати десятки мільйонів студентів з усіх країн світу.

Увиразнюються тенденції, які можна буде побачити в майбутніх трансформаціях в освіті, а саме: збільшення освітніх інновацій, зміцнення державно-приватного освітнього партнерства та подолання цифрової

неграмотності в освіті [10]. Зрозуміло, що це запрацює у разі оптимістичного розвитку сценарію.

Слід взяти до уваги також прогнозні тенденції онлайн корпоративного навчання, до яких відносять: постійне віртуальне навчання; проведення тренінгів для тренерів; створення інструментів та вмісту онлайн навчання; проведення тренінгів із застосуванням мобільних пристроїв; співпраця та навчання для досягнення спільної мети; створення нових баз даних для прийняття управлінських рішень; гнучкість корпоративного навчання, оскільки проведені опитування виявили, що 90% працівників хочуть продовжувати працювати вдома [11]. Є підстави вважати, що відповідні цьогорічні тренди можуть бути аналогічними.

Думка, що тенденції онлайн навчання в 2021 році є продовженням тенденцій попередніх років, які посилились після початку пандемії COVID-19 у 2020 році [12], на наше переконання, є цілком логічною.

В аналізованій нами літературі приділяється також увага прогнозним напрямам, які, ймовірно, вплинуть на галузеві стандарти в 2021 році: мікронавчання для учнів нового покоління з меншими інтервалами уваги; персоналізований досвід навчання для нового покоління Z із залученням кураторів, використання мобільних пристроїв для навчання, гейміфікований вміст. При цьому наголошується на потребі в Soft Skills або «м'яких навичках» – комплексі надпрофесійних навичок, які не пов'язані з конкретною сферою, але важливі як в роботі, так і в інших сферах життєдіяльності для досягнення цілей [13].

Цікавим є визначення за даними LinkedIn найбільш затребуваних навичок, які бізнес прагнув бачити у 2019 році. До них належать: креативність – створення оригінальних рішень; аналітичні навички для переконання інших у певній ідеї; комунікація у командній роботі; адаптованість до змін, емоційний інтелект як здатність сприймати, оцінювати і реагувати на власні емоції та емоції інших [14]. Ця тенденція продовжувала зростати в 2020 році.

Перспективним, на наш погляд, є здійснене у грудні 2020 узагальнення тенденцій розвитку технологій та змісту онлайн освіти на 2021 рік: зростання штучного інтелекту; аналітика даних; персоналізоване навчання; адаптивне навчання, що базується на гнучких графіках навчання та власному темпі студента у правильних дозуваннях та інтервалах; платформи навчального досвіду (LXP, Learning Experience Platforms) для надання персоналізованого інтерактивного досвіду навчання; платформи мікронавчання, які фокусуються на конкретній меті; гейміфікація навчання; кураторство для оновлення навчального контенту (технічне, методологічне); соціальне навчання, або, спільне навчання – це співпраця між людьми на робочому місці за допомогою різних режимів, таких як форуми, неформальні сеанси чату, сеанси обміну інформацією та навчальні тренінги для окремих груп працівників [15].

В іншій своїй публікації цей же автор наголошує, що у 2020 році відбувся тектонічний зсув у навчанні як студентів, так і корпоративних працівників-учнів: чимало корпорацій та установ прийняли цифрове навчання як основний спосіб навчання [16]. При цьому зазначається, що на новий рівень онлайн навчання у подальшому можуть вивести три цифрові технології: платформи навчального досвіду (LXPs, Learning Experience Platforms) – ресурси, які надають персоналізований інтерактивний досвід навчання співробітників та замінять системи управління навчанням (LMSs, learning management systems), які виходять за рамки простого розміщення та адміністрування курсів; платформи мікронавчання – короткотривалі курси, які установи та організації можуть проводити швидко та ефективно; інструменти аналітики на основі великих даних [16]. Вважаємо, що перелічені технології є, справді, дуже перспективним, хоча й не єдиними в цьому році.

Безумовно, технології онлайн навчання можуть підвищити продуктивність праці співробітників. Онлайн-тренінгові ініціативи повинні враховувати психічне та емоційне благополуччя співробітників, що так само важливо для досягнення цілей. І мають рацію ті фахівці, що говорять про стратегію керованого віртуального навчання (virtual instructor-led training, VILT). Вона базується на тому, що для успішного онлайн заняття, тренінгу, вебінару потрібно його спроєктувати за допомогою команди дослідників, розробників інструментів, шаблонів та систем проектування. Це сприятиме ефективному проведенню заняття та враховуватиме інтереси осіб з особливими потребами та осіб, що не володіють цифровими навичками. Потрібно створити ресурси підтримки онлайн навчання, які орієнтовані на рівень досвіду та індивідуальні потреби учнів, студентів, працівників. Однією з невід'ємних ролей керованого віртуального навчання є сприяння взаємодії учасників, віддаленої підтримки та зворотного зв'язку [17]. І тут надзвичайної ваги набуває саме управлінський компонент.

Однією з великих переваг онлайн-навчання є те, що використання різних інформаційно-комунікаційних технологій дає більше можливостей для задоволення індивідуальних потреб у навчанні. Так, Universitas 21 Global пропонує онлайн-програми для аспірантів у понад 40 країнах світу. Університет надає можливість студентам та працівникам 27 закладів вищої освіти з різних країн співпрацювати з колегами за кордоном та обмінюватись знаннями. Впродовж 20 років було створено глобальну мережу з понад 1 мільйона студентів та 200 000 співробітників [18]. Ми вважаємо подібні практики надзвичайно перспективними.

Викладачі та науковці вже майже 10 років говорять про важливість впровадження дистанційної освіти. Так, представники Гарвардського університету і Массачусетського технологічного інституту в травні 2012 р. оголосили про запуск спільного проекту дистанційної освіти edX. [19]. На розвиток edX кожен з партнерів виділив по 30 млн доларів. Засновник масових відкритих онлайн-курсів edX ще у 2014 р. пропонував альтернативу стандартній американській моделі чотирирічного навчання у закладах вищої освіти: студенти проходять перший вступний курс за допомогою онлайн навчання, наступні два роки – відвідують університет, а в останній рік – мають можливість працювати неповний робочий день та завершити навчання в онлайн-режимі. На його думку, така модель може бути більш привабливою, ніж традиційна, особливо для бажаючих поєднати навчання з роботою чи іншими видами діяльності [20]. Найбільш перспективною в Україні, на нашу думку, є функціонування у майбутньому змішаної моделі навчання.

Ще у серпні 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 579 «Про затвердження По-

ложення про порядок реалізації права на академічну мобільність». Ключовими його аспектами є надання права на участь у програмах академічної мобільності усім учасникам освітнього процесу; чітке визначення видів та форм академічної мобільності; закріплення принципу перезарахування отриманих кредитів на основі Європейської кредитно-трансферної системи (ЄКТС), зокрема шляхом порівняння змісту навчальних програм, а не назв курсів; збереження місця навчання та стипендії для студентів та місця роботи для працівників ВНЗ, які беруть участь у програмах академічної мобільності.

Академічна мобільність – це ще один дієвий інструмент для інтернаціоналізації українських закладів вищої освіти. А використання онлайн навчання сприятиме розширенню географії та зростанню кількості учасників програм академічної мобільності.

Узагальнюючи проблеми у сфері освіти, ми розглянули напрями розширення освітніх послуг та визначили основні світові тенденції розвитку освіти у світі (рис. 1).

Отже, вимушений перехід до онлайн навчання в умовах пандемії в закладах освіти усіх рівнів призвів до стрімкого розвитку інновацій, ринку онлайн навчання; виявив потреби у подоланні цифрової нерівності, урізноманітненні форм та засобів навчання, Soft Skills; посилив роль держави у регулюванні сфери освітніх послуг.

Освітня політика має бути спрямована на забезпечення цифровими ресурсами закладів освіти та сприяти зменшенню цифрової нерівності серед студентів та викладачів, забезпечувати збереження єдиного освітнього простору, гарантувати високу якість освіти, сприяти розвитку академічної мобільності та відповідати світовим стандартам.

Висновки

Проаналізовано та узагальнено тенденції, що поглибились в освіті після переходу закладів вищої освіти до онлайн навчання через поширення пандемії COVID-19. Онлайн-навчання в багатьох країнах стало містком для переходу від традиційних

Рис. 1. Світові тенденції розвитку освіти (узагальнено авторами)

методів навчання до застосування інноваційних підходів в освіті. Є нагальна потреба у створенні інструментів та змісту онлайн навчання, проведенні тренінгів із застосуванням мобільних пристроїв, постійній співпраці для досягнення спільної мети, гнучкості корпоративного навчання тощо. Тенденції онлайн навчання в майбутньому – це продовження тенденцій попередніх років, але вони посилились після вимушеного переходу до онлайн навчання через вплив пандемії COVID-19 у 2020 році.

Визначено основні світові тенденції розвитку онлайн освіти у світі як то: посилення ролі держави в регулюванні онлайн освіти, збільшення освітніх інновацій, необхідність подолання розбіжностей у цифрових навичках, потреба у Soft Skills («М'які навички»), зростання індивідуальних потреб в освіті, урізноманітнення форм та засобів навчання, стрімкий розвиток світового ринку онлайн навчання.

Перспективи подальших досліджень окресленої проблематики, на нашу думку, стосуються розвитку професійного потенціалу викладачів та вирішення можливих соціально-психологічних проблем, пов'язаних із майбутніми викликами, що постануть перед освітніми системами різних країн.

Література.

1. UNESCO (2020a). Review of high-stakes exams and assessments during COVID-19. URL: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_review_of_high-stakes_exams_and_assessments_during_covid-19_en.pdf

2. UNESCO (2020b). Distance Learning Solutions. 2020. URL: https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions

3. Ferri, F., Grifoni, P. and Guzzo, T. (2020). Online Learning and Emergency Remote Teaching: Opportunities and Challenges in Emergency Situations. Institute for Research on Population and Social Policies. *National Research Council.* URL: https://doi.org/10.3390/soc10040086

4. McKenzie, Lindsay (2021). Bridging the Digital Divide: Lessons from COVID-19. Inside Higher Ed. 2.02.2021. URL: https://www.insidehighered.com/content/bridging-digital-divide-lessons-covid-19

5. Zhu, X., Liu, J. (2020). Education in and After Covid-19: Immediate Responses and Long-Term Visions. Postdigital Science and Education. 2, 695–699 (2020). Published 26 April 2020. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s42438-020-00126-3.

6. Chernev. Bobby (2021). 27 Astonishing E-learning Statistics for 2020. TechJury. URL: https://techjury.net/blog/elearning-statistics/#gref

7. United Nations Development Programme (UNDP). COVID-19 and human development: Assessing the crisis, envisioning the recovery. 2020 Human Development Perspectives, 2020, New York: UNDP. URL: http://hdr.undp.org/en/hdp-covid.

8. Communities CEC (2000). A Memorandum of Lifelong learning. Commission Staff working paper (SEC 2000 1832, 30.10.00). Brussels: Commission of the European Communities, URL: https://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf

9. Mishra, L., Gupta, T., Shree, A. (2020). Online teaching-learning in higher education during lockdown period of COVID-19 pandemic. International Journal of Educational Research Open. Volume 1,2020. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666374020300121

10. Tam, G., El-Azar, D (2020). 3 ways the coronavirus pandemic could reshape education. World Economic Forum: Global agenda. 13.03.2020. URL: file:///D:/COVID/3%20ways%20the%20coronavirus%20pandemic%20could%20reshape%20education%20World%20Economic%20Forum.html

11. Bleich, Corey. (2020). 8 eLearning Trends And Predictions For 2021. Elearningindustry. URL: https://elearningindustry.com/elearning-trends-predictions-2021

12. Smith, Jayne (2020). Large majority of people want to continue some form of flexible working. Flexible working, News. 1.09.2020. https://workplaceinsight.net/large-majority-of-people-want-to-continue-some-form-of-flexible-working/

13. Saini, Jet (2020). 5 eLearning Trends That Are Dominating In 2020 (And 5 Predictions For 2021). Elearningindustry. URL: https://elearningindustry.com/5-elearning-trends-dominating-2020-predictions

14. Van Nuys, Amanda (2019). New Linked In Research: Upskill Your Employees with the Skills Companies Need Most in 2020 URL: https://www.linkedin.com/business/learning/blog/learning-and-development/most-in-demand-skills-2020

15. Kumar, Suresh (2020). eLearning Trends To Watch Out For In 2021. URL: https://elearning.adobe.com/2020/12/elearning-trends-to-watch-out-for-in-2021/

16. Kumar, Suresh (2021). 3 Technologies to Use in Learning and Development in 2021. Training Industry. URL: https://trainingindustry.com/articles/learning-technologies/3-technologies-to-use-in-learning-and-development-in-2021-spon-tesseract/

17. Pappas, Christopher (2021). eBook Release. The Future Of Work: The Role Of Instructional Design In Converting VILT To eLearning In 2021. URL: https://elearningindustry.com/role-of-instructional-design-in-converting-vilt-to-elearning-in-2021-ebook-release

18. Universitas 21 Global. URL: https://universitas21.com

19. Restless learners change the world. URL: https://www.edx.org.

20. The future of universities: The digital degree. The Economist. (2014). URL: http://www.economist.com/news/briefing/21605899-staid-higher-education-businessabout-experience-welcome-earthquake-digital

References.

1. UNESCO (2020a). Review of high-stakes exams and assessments during COVID-19. URL: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_review_of_high-stakes_exams_and_assessments_during_covid-19_en.pdf

2. UNESCO (2020b). Distance Learning Solutions. 2020. URL: https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions

3. Ferri, F., Grifoni, P. and Guzzo, T. (2020). Online Learning and Emergency Remote Teaching: Opportunities and Challenges in Emergency Situations. Institute for Research on Population and Social Policies. *National Research Council.* URL: https://doi.org/10.3390/soc10040086

4. McKenzie, Lindsay (2021). Bridging the Digital Divide: Lessons from COVID-19. Inside Higher Ed.

2.02.2021. URL: https://www.insidehighered.com/content/bridging-digital-divide-lessons-covid-19

5. Zhu, X., Liu, J. (2020). Education in and After Covid-19: Immediate Responses and Long-Term Visions. Postdigital Science and Education. 2, 695–699 (2020). Published 26 April 2020. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s42438-020-00126-3.

6. Chernev. Bobby (2021). 27 Astonishing E-learning Statistics for 2020. TechJury. URL: https://techjury.net/blog/elearning-statistics/#gref

7. United Nations Development Programme (UNDP). COVID-19 and human development: Assessing the crisis, envisioning the recovery. 2020 Human Development Perspectives, 2020, New York: UNDP. URL: http://hdr.undp.org/en/hdp-covid.

8. Communities CEC (2000). A Memorandum of Lifelong learning. Commission Staff working paper (SEC 2000 1832, 30.10.00). Brussels: Commission of the European Communities, URL: https://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf

9. Mishra, L., Gupta, T., Shree, A. (2020). Online teaching-learning in higher education during lockdown period of COVID-19 pandemic. International Journal of Educational Research Open. Volume 1,2020. URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666374020300121

10. Tam, G., El-Azar, D (2020). 3 ways the coronavirus pandemic could reshape education. World Economic Forum: Global agenda. 13.03.2020. URL: file:///D:/COVID/3%20ways%20the%20coronavirus%20pandemic%20could%20reshape%20education%20World%20Economic%20Forum.html

11. Bleich, Corey. (2020). 8 eLearning Trends And Predictions For 2021. Elearningindustry. URL: https://elearningindustry.com/elearning-trends-predictions-2021

12. Smith, Jayne (2020). Large majority of people want to continue some form of flexible working. Flexible working, News. 1.09.2020. https://workplaceinsight.net/large-majority-of-people-want-to-continue-some-form-of-flexible-working/

13. Saini, Jet (2020). 5 eLearning Trends That Are Dominating In 2020 (And 5 Predictions For 2021). Elearningindustry. URL: https://elearningindustry.com/5-elearning-trends-dominating-2020-predictions

14. Van Nuys, Amanda (2019). New Linked In Research: Upskill Your Employees with the Skills Companies Need Most in 2020 URL: https://www.linkedin.com/business/learning/blog/learning-and-development/most-in-demand-skills-2020

15. Kumar, Suresh (2020). eLearning Trends To Watch Out For In 2021. URL: https://elearning.adobe.com/2020/12/elearning-trends-to-watch-out-for-in-2021/

16. Kumar, Suresh (2021). 3 Technologies to Use in Learning and Development in 2021. Training Industry. URL: https://trainingindustry.com/articles/learning-technologies/3-technologies-to-use-in-learning-and-development-in-2021-spon-tesseract/

17. Pappas, Christopher (2021). eBook Release. The Future Of Work: The Role Of Instructional Design In Converting VILT To eLearning In 2021. URL: https://elearningindustry.com/role-of-instructional-design-in-converting-vilt-to-elearning-in-2021-ebook-release

18. Universitas 21 Global. URL: https://universitas21.com

19. Restless learners change the world. URL: https://www.edx.org.

20. The future of universities: The digital degree. The Economist. (2014). URL: http://www.economist.com/news/briefing/21605899-staid-higher-education-businessabout-experience-welcome-earthquake-digital

УДК 351+[331.5:316.35]

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237218

Володимир Марущак
завідувач кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

Катерина Бачинська
доцент кафедри державознавства та права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І СУСПІЛЬНИЙ КАПІТАЛ

Стаття розглядає функціонування державного управління економіки у процесі розвитку суспільного капіталу, що веде до якісно нових зв'язків та впливу держави на економічні процеси. Це дає можливість зрозуміти сучасні економічні процеси та надати ефективності державному регулюванню ринкових відносин.
***Ключові слова**: економіка; суспільний капітал; управління; товарне виробництво; розширене відтворення; державне управління; державні органи.*

Volodymyr Marushchak
Head of State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full Professor

Ekaterina Bachynska
Associate Professor of State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC CAPITAL

The article examines the functioning of public administration in the process of development of social capital, which leads to qualitatively new connections and the influence of the state on economic processes. This makes it possible to understand modern economic processes and provide efficiency to state regulation of market relations. The current state of economic processes is significantly related to the influence of the state and the economy among themselves. These connections affect public relations. There is a need to understand the underlying processes that are associated with these phenomena in order to progress social development. The problem of the influence of the state on the economy and the economy on the state has been, is and will be one of the central problems of society. The importance of this issue is especially emphasized by the coronavirus pandemic.

Research on this issue in the field of public administration today is practically not presented. The purpose of this article is to reveal the deep relationship between the state and the economy against the background of the processes of education.

The process of movement of social capital in terms of expanded reproduction is directly related to the state. First, expanded reproduction is the financial base of the state. If the surplus in production will go entirely to the needs of the state, then the actual reproduction will be simple, but the stability of society will be achieved, because the state will exist not at the expense of the necessary product of society, but at the expense of additional product (ie newly created value).Thus, the state is directly dependent on the functioning of social capital and can normally exist only in conditions of expanded reproduction, and therefore the state is interested in it. Thus, there is a direct connection and dependence of the state on the economy. All this dependence of the state on the economy in itself leads to its involvement in the regulation of economic processes in order to support the process of expanded reproduction. Such regulation can be effective if the state regulates social production not sporadically, not in the course of its functioning, but systematically, by pre-thought-out actions aimed at effective regulation of production. It allows to systematically judge the state of the economic structure and its potential, ie to objectively determine the possibilities of accumulation of finances through the state budget with the least damage to economic development. Such a clash reflects both on the state and on the functioning of social capital. This is the need to optimize government spending, improve the domestic structure in order to reduce spending on inefficient government agencies. In addition, the state's interest in the constant expansion of social capital pushes the state to develop solutions and develop measures that can help expand reproduction.
***Key words**: economy; social capital; management; commodity production; expanded reproduction; public administration; public authorities.*

Постановка проблеми

Сучасний стан економічних процесів суттєво пов'язаний з впливом держави і економіки між собою. Ці зв'язки впливають на суспільні відносини. Існує необхідність розуміння глибинних процесів, які пов'язані з цими явищами з метою прогресу суспільного розвитку. Проблема впливу держави на економіку та економки на державу була, є і буде однією з центральних проблем розвитку суспільства. Особливо важливість даної проблематики підкреслюється коронавірусною пандемією.

© Марущак В.П., Бачинська К.В., 2021.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодення практично не представлено. Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є розкриття глибинних взаємозв'язків між державою і економікою на тлі процесів відтворення.

Виклад основного матеріалу

В ринкових умовах є проблеми, які важко вирішити і які потребують постійної уваги з боку держави. Розвиток ринкової економіки на базі крупного машинного виробництва ущільнює зв'язки між окремими частинами відтворення, робить їх все більш взаємозалежними один від одного, а ринок все більш не спрацьовує. Якщо держава раніше не втручалась чи недостатньо втручалась в процес функціонування суспільного капіталу, то розширення бази ринкового виробництва та зростання товарності різноманітних сторін суспільного життя все більше втягує державу в регулювання суспільного виробництв. Самоціллю держави не є регулювання руху капіталу, а збереження суспільства як співіснуючої системи, і здійснити це можливо тільки в тому випадку, якщо функціонування суспільного капіталу знаходиться під контролем держави. Звідси виникає мотив управління у діях держави щодо регулювання руху капіталів у суспільстві. Таке регулювання з боку держави з'являється не на ранньому етапі державного втручання в економіку, а тільки тоді, коли інші регулюючі інструменти руху капіталу недостатньо ефективні.

Відтворення у межах суспільства виступає як сукупність функціонування окремих капіталів. Інакше цю сукупність можна визначити як суспільний капітал. Суспільство виступає як своєрідне велике підприємство на чолі якого виступає держава, яка і регулює складові частини суспільного механізму. Розвиток товарного виробництва на базі крупного машинного виробництва сполучає зв'язки між окремими частинами відтворення, робить їх все більш взаємозалежними один від одного. Якщо держава раніше не втручалась чи недостатньо втручалась в процес функціонування суспільного капіталу, то розширення бази товарного виробництва та зростання товарності різноманітних сторін суспільного життя все більше втягує державу в регулювання суспільного виробництва.

Нерозвинутість товарного виробництва і розпорошування його товаровиробників при недостатній транспортно-інформаційній мережі між ними вела до автономності існування окремих його частин, до слабкого зіткнення окремих капіталів. В силу цього ринок розвивався сам по собі та не вимагав коригуючого втручання у його функціонування. Але розвиток простого товарного виробництва призвів до виникнення товарного виробництва вільної конкуренції. В цих умовах починається зіткнення капіталів, боротьба між ними на ринку, і врешті решт, відбувається диференціація капіталів, яке виражається як процес конкуренції та централізації капіталів. Зростання масштабів капіталів на цій основі веде до виникнення товарного виробництва монополістичного типу, де загальними двигунами економіки та розвитку товарного виробництва виступають монополії. На даному етапі товарного виробництва, монополії все більше впливають на соціально-економічне життя суспільства, при цьому захищаючи свої власні інтереси. Оскільки вплив капіталу є все більш значним на суспільство та все більш вузько корисним, то неминуче і те, що держава як гарант існування суспільства все більше втягується в регулюючий вплив на економічні процеси. Самоціллю держави не є регулювання руху капіталу, а збереження суспільства як співіснуючої системи, і здійснити це можливо тільки в тому випадку, якщо функціонування суспільного капіталу знаходиться під контролем держави. Звідси виникає мотив управління у діях держави щодо регулювання руху капіталів у суспільстві. Регулювання з боку держави з'являється не на ранньому етапі державного втручання в економіку, а тільки тоді, коли інші регулюючі інструменти руху капіталу являються недостатньо ефективними.

Кожна стадія розвитку виробництва та відповідна їй система управлінності може бути вичерпана. Коли просте товарне виробництво вичерпує себе, йому на зміну приходить товарне виробництво вільної конкуренції. Коли оперативні засоби впливу держави на економіку не дають жаданого результату, то в системі управління економікою виникає потреба використання засобів планового характеру. Велика депресія 1929-1933 рр. показала, що методи оперативного втручання держави в регулюванні економікою вже не давали передбаченого результату, і тому починаються перші спроби програмувати економічну ситуацію як на рівні окремих суб'єктів господарювання, так і держави в цілому. Ця форма державного регулювання руху капіталу давала задовільний ефект, та разом з тим не дозволяла бачити процес руху суспільного капіталу. Тому все більшого розповсюдження отримують управлінські дії комплексного характеру, які дозволяють передбачити процес руху економіки в цілому та на перспективу.

Управління, як форма управлінності, прогресивна по своїй сутності, оскільки допомагає не тільки збереженню суспільства як існуючої системи а і дає імпульс її розвитку. Вірно спрямовуючи напрямки руху капіталу, уловлюючи наслідки її функціонування, блокуючи ймовірні негативні явища, впроваджуючи в систему фактори, активізуючи мотивацію суспільного капіталу, управління дозволяє згладжувати циклічний розвиток економіки, знижувати втрати капіталу, більш ефективно сполучати економічні інтереси різноманітних соціальних груп, а також окремих груп власників поміж собою.

Загальна структура суспільного капіталу зовнішньо виглядає як структура індивідуального капіталу: С + V + М, хоч схожість тут скоріше зовнішня. Сукупний суспільний продукт складається з фонду відшкодування (С) та національного прибутку (V + М). Фонд відшкодування включає в себе і зворотні витрати, які пов'язані з поверненням постійного капіталу у частини його зношення, і вартості його обернених засобів. Національний прибуток включає в себе заробітну платню робітників та індивідуальний прибуток власників засобів виробництва, які йдуть на власне споживання, а також засоби накопичення капіталу та державний бюджет (М). Вже на рівні сукупного суспільного продукту виникає об'єктивна необхідність управлінності.

Діяльність держави пов'язана з регулюванням кожного елементу сукупного суспільного продукту.

По-перше, необхідно регулювати обіг тієї частини індивідуальних капіталів, які пов'язані з відшкодуванням засобів виробництва та засобів обігу. Звідси виливається розробка нормативів амортизаційних відрахувань по структурі окремих елементів постійного капіталу та вивільнення оберненого капіталу від різного роду платежів до бюджету. По-друге, регулювання прибутку робітників та власників, що використовують його на власні потреби підіймає проблему перед державою про податкове обкладення. Рівень податків на заробітну платню повинен регулюватися так, щоб з одного боку, забезпечити нормальне відтворення робочої сили, а, з іншого, забезпечити активний рівень споживання, як заставу стабілізуючого розвитку ринку. У відношенні прибутку власників засобів виробництва, також виникає податкова проблема: податок повинен зберегти мотивацію власника до господарчої діяльності та використання прибутку на накопичення капіталу. По-третє, це дії держави у зв'язку з накопиченням капіталу. Тут можливості держави існують у плануванні стимулів та створенні пільг, направлених на вкладення капіталу у ті сфери, які пріоритетні для суспільства в цілому, які визначають сталий розвиток економіки, формування раціональної інфраструктури, розвиток передових технологій і т. ін. І ще – формування та використання державного бюджету.

Бюджет – це фінансовий план держави. Практично ніяка держава у світі не існує без свого державного бюджету. Бюджет віддзеркалює в собі всі соціально-економічні відносини суспільства і по ньому є можливість судити про стан економіки, її стабільності та можливостях розвитку. Бюджет в сучасних умовах багато в чому змінив свою мету та завдання –значною мірою є соціальним. У попередні історичні часи, державний бюджет, як такий, не існував. Йшло поточне збирання податків та використання їх на потреби держави. Податки використовувалися на утримування самого державного апарату, на публічну діяльність у суспільстві на воєнні потреби. Існувало поняття скарбниці, метою якої була акумуляція фінансових ресурсів та подальшого використовування їх в державних інтересах. Держава виступала як фіскальний орган, який протистоїть своїми власними інтересами решті суспільства. Відбувалося як стихійне її формування, так і безсистемне використання, хоч елементи приблизного рахування прибутку і витрат скарбниці існували. Все це призводило до нестабільності скарбниці, недостатності коштів на поточні потреби. Тому для її поповнення використовувалися нові податки та різноманітні форми державної позики. Все це не сприяло стабільності суспільного розвитку і держава більшістю суспільства сприймалась як чужа їм сила. Нестабільність фінансів вела до залежності їх від тих слоїв суспільства, у яких були гроші, а тому і в суспільстві держава віддзеркалювала їх інтереси. Не випадково, представниками трудової вартості був обґрунтований висновок про класову сутність держави.

Розвиток товарного виробництва на базі машинного виробництва і, особливо з переходом до формування монополістичного капіталу, все глибше втягує державу у внутрішні соціально-економічні процеси. Загострення протиріччя між працею і капіталом та посилена соціально-політична нестабільність змушує державу виступати регулятором відносин між ними. Це відображається на державному бюджеті, який більше передбачає витрати, які націлені на пом'якшення протиріччя суспільства. Звідси йде зростання витрат на соціальні потреби. Необхідність отримання коштів на ці потреби веде до пошуків коштів на них. Ускладнення зв'язків між окремими частинами суспільного життя перетворює бюджет в системний документ фінансового життя держави з плануванням його прибуткової та видаткової частини. Залежність суспільного розвитку від результатів науки веде до планування через бюджет витрат на наукові пошуки, конструкторські розробки, розвиток технологічних новинок фундаментального характеру.

Рух суспільного капіталу характеризується двома підрозділами: виробництвом засобів виробництва та виробництвом предметів споживання і може бути представлений як просте та розширене відтворення. Майже завжди модель простого відтворення виглядає так:

1. 100C + 50V + 50M
2. 100C + 50V + 50M

При цьому передбачається, що перший та наступний акти відтворення суспільного капіталу ідентичні. Це можливо при дотриманні певних співвідносин між 1 та 2 підрозділами: 1) 1(C + V + M) = 1C + 2C ; 2)2 (C + V + M) = 1(V + M) + 2(V + M); 3) 1C = 2(V + M).

Функціонування суспільного капіталу в рамках простого відтворення важливе саме по собі з точки зору збереження економічної системи. Це той мінімум, який забезпечує відносно стабільне функціонування суспільно-економічних відносин. Порушення цих пропорцій відтворення капіталу саморуйнівне для економічної системи, оскільки за цим порогом лежить межа кризи економічної системи майже до її повного знищення. Тому підтримка функціонування суспільного капіталу навіть на рівні простого відтворення об'єктивно потребує регулювання з боку держави. Крім того модель простого відтворення не враховує фактор держави. Держава через податки і платежі вилучає на свою користь частину коштів 1 і 2 підрозділів, що йдуть на його потреби. І цим самим руйнує пропорції, що забезпечують нормальне функціонування простого відтворення. В цих умовах держава або взагалі повинна випасти з процесу функціонування суспільного капіталу, що ні теоретично, ні практично не можливо, або всі кошти використати на споживання результатів виробництва, що досить проблематично. Принаймні це також потребує від держави планомірного управління функціонування своєї внутрішньої структури. У всякому разі, при простому відтворенні, держава об'єктивно є дестабілізуючим фактором відтворення суспільного капіталу. Функціонування держави на базі простого відтворення означає проїдання суспільством і державою обернених коштів та частини постійного капталу. Це те, з чим реально зіткнулись в посткомуністичний період колишні республіки Радянського Союзу. Звідси виходить, що на рівні відтворення, суспільство може існувати лише тоді, коли просте відтворення може самозабезпечити себе та мінімальні потреби держави. Така ситуація потребує жорсткого управлінського початку в його діях. Не випадково функціонування радянської держави після громадянської війни здійснювалось в жорстких рамках директивного планування, як і в Японії, після другої світової війни, крім того планування використо-

вувалось якоюсь мірою у Західній Європі для відбудови народного господарства після війни. Звідси також виникає висновок про те, що об'єктивно існує потреба використання управлінності руху суспільного капіталу здійснюється на базі розширеного відтворення.

Процес розширеного відтворення можна уявити у вигляді схеми

1) 100С + 50 V + 50М

2) 125С + 75V + 75М

При цьому розширене відтворення можливе при дотриманні наступних нерівностей: 1) 1 (С + V + М) > 1С + 2С; 2) 2 (С + V + М) > 1(V + М) + 2 (V + М); 3) 1С < 2 (V + М).

При таких нерівностях будується основа для залучення у виробництво додаткової робочої сили та засобів виробництва. В натуральному вираженні засоби виробництва та предмети споживання не залучені в новий цикл виробництва, як надлишок акта виробництва, загублюють не тільки свою коштовність, а і приречені на загибель як ті, що не знайшли своєї потреби. Все це в межах теоретичних обмежень, припущень, хоч в практиці така ситуація буде виражатися інакше, так як діє маса інших обставин. Процес руху суспільного капіталу в умовах розширеного відтворення має безпосереднє відношення до держави. По-перше, розширене відтворення є фінансовою базою держави. Якщо надлишок у виробництві буде іти повністю на потреби держави, то фактично відтворення буде простим, але при цьому буде досягнута стабільність суспільства, оскільки держава буде існувати не за рахунок необхідного продукту суспільства, а за рахунок додаткового продукту (тобто знову створеної вартості). Таким чином, держава безпосередньо залежить від функціонування суспільного капіталу і може нормально існувати тільки в умовах розширеного відтворення, а тому держава зацікавлена у ньому, Таким чином спостерігається безпосередній зв'язок та залежність держави від економіки. Вся ця залежність держави від економіки сама по собі обумовлює втягування її в регулювання економічних процесів з метою підтримки процесу розширеного відтворення. Таке регулювання може бути ефективним, якщо держава регулює суспільне виробництво не епізодично, не по ходу його функціонування, а системно, по заздалегідь проміркованим діям, які направлені на ефективне регулювання виробництва. Таким чином, об'єктивна необхідність управлінності виходить з обумовленості держави економічними процесами.

По-друге, пропорція у відносинах держави та суспільного капіталу повинна бути такою, яка б забезпечила функціонування відтворення не в простій, а у розширеній формі. Звідси виходить, що витяг коштів із суспільного капіталу повинен бути таким з боку держави на свої потреби, який забезпечив би направлення частини знову створеної коштовності на розширення виробництва. Щоб забезпечить це, необхідно знати не тільки потреби держави на забезпечення свого існування та кількості коштів на реалізацію соціальних та економічних програм держави, але і кількість коштів, необхідних на інвестування виробництва. Таке зіткнення потреб держави та суспільного капіталу в своєму розвитку можливо засобом управління. Досягнення цієї пропорції можливе шляхом будування різноманітних матеріальних балансів різних рівнів та видів. Вони дозволяють системно судити про стан економічної структури та її потенційні можливості, тобто об'єктивно визначати можливості акумулювання фінансів через державний бюджет з найменшими збитками для економічного розвитку. Таке зіткнення дає зворотню рефлексію як на державу, так і на функціонування суспільного капіталу. Це необхідність оптимізації державних витрат, вдосконалення внутрішньодержавної структури з метою зменшення витрат коштів на неефективні державні структури. Крім того, зацікавленість держави у постійному розширенні суспільного капіталу підштовхує державу до опрацюванню рішень та розробки заходів, які можуть допомагати розширенню відтворення.

Розвиток суспільного капіталу пов'язаний із зв'язками між 1 та 2 підрозділами процесу суспільного відтворення. На рівні господарюючих суб'єктів, які створюють засоби виробництва чи предмети споживання не видно того глобального співвідношення і необхідних пропорцій між 1 та 2 підрозділами. Недотримання цих пропорцій призводить до неефективної витрати капіталів, перевиробництву тих чи інший видів товарів та загубленню частини суспільного капіталу. Спроможність бачення таких співвідношень та перспектив їх структурної зміни в межах суспільства практично є тільки у держави. Вона є тою структурою, на якій замикається функціонування суспільного капіталу, бо держава стоїть над усіма соціально-економічними процесами, які протікають. Тому у неї є змога не тільки аналізу функціонування суспільного капіталу а і спроможність впливу на співвідношення між 1 та 2 підрозділами суспільного виробництва. Здійснення впливу на данні співвідношення здійснюються засобом регулювання програмно-цільових програм стимулювання індивідуальних капіталів по інвестуванню виробництва в тих напрямках, які б підтримували співвідношення між 1 та 2 підрозділами суспільного виробництва.

Рух суспільного капіталу безпосередньо пов'язаний з державним регулюванням грошового обігу. Виступаючи як емісійний центр, держава кількістю друкованих грошей може викликати активізацію суспільного капіталу чи пригнічувати його. Здійснювати функцію регулятора грошового обігу, держава може ефективно тільки у тому випадку, якщо їх кількість відповідає нормальному насиченню ринку. Визначення політики грошового обігу та кількості грошей в обігу можливо тільки на основі управління бо, в іншому випадку, буде здійснюватись негативний вплив на рух суспільного капіталу.

Сама необхідність регулювання грошового обігу з боку держави виникає у процесі еволюційного розвитку грошей. Існуюча у свій час монетарна система визначала кількість грошей в обігу кількістю монет з коштовних металів. Але ріст товарності різноманітних сторін соціально-економічного життя та зростання масштабів самого товарного виробництва поступово зводив ефективність цієї саморегулюючої системи нанівець. Зростання товарного виробництва призвело до недостатності самої монетарної маси, тобто і зростання руху суспільного капіталу стримувалось. Тому послідуючим етапом розвитку грошового обігу було з'явлення паперових грошей. Перехід до паперових грошей далеко не в першу чергу пов'язаний з раціональною думкою вилучення дорогоцінних мета-

лів з обігу з метою збереження їх як фізично постійної величини, а саме, з розвитком товарного виробництва та рухом суспільного капіталу.

Виникнення паперових грошей істотно змінює положення держави в суспільстві. Якщо при існуванні монетарних грошей гроші самі себе гарантували фізичною масою золота чи срібла, які вони містили, то існування паперових грошей потребує їх гаранта. Таку роль бере на себе держава. Таким чином, держава значно втручається в економічні відносини та невипадково стає елементом цих відносин. Звідси виникає потреба державного регулювання грошового обігу. Але необхідність державного регулювання грошового обігу виникає декілька пізніше. Існування золотого стандарту, коли кількість паперових грошей відповідає кількості золотого запасу держави ще якось забезпечувало реальну коштовність паперових грошей, але відрив грошової маси від її забезпечення почав викликати серйозні проблеми. Інфляційний синдром явився результатом невідповідності грошової маси його золотому забезпеченню, а звідси посилення циклічності руху суспільного капіталу. В цих умовах посилюється взаємозв'язок держави та суспільного капіталу. Його нормальне функціонування неможливе без державного регулювання грошового обігу. Порушення принципу державного регулювання грошового обігу призводить до знецінення суспільного капіталу, до зниження реального життєвого рівня, депресивного стану економіки, а в деяких випадках може породжувати не тільки фінансові кризи а і соціально-економічні.

Недостатність реального забезпечення паперових грошей існуючими державними резервами у вигляді валюти чи золота, непокриті державні витрати податками, вимоги суспільного капіталу до грошової маси піднімають проблему можливої та припущеної межі находження грошової маси в обігу. І вирішити її можливо шляхом державного управління. В цілому кількість грошей в обігу може коливатися у межах забезпечення її валютними чи золотими запасами (нижня межа) та реальною ліквідною коштовністю державного майна (вища межа). Перевищення цієї межі означає фінансове банкрутство держави і глибоку соціально-економічну кризу. Тому коливання грошової маси між нижчою та вищою межами неможливо без моделювання руху суспільного капіталу, ринку споживання, державного прибутку та витрат інших складових соціально-економічного життя суспільства.

Істотною рисою держави у ХХ сторіччі є залучення суспільного капіталу у свою сферу діяльності у вигляді державного сектору економіки та його державного регулювання. Процес створення державного сектору економіки об'єктивний у своїй сутності і пов'язаний з тими соціально-економічними процесами, які відбуваються у нинішньому сторіччі.

Соціалістична революція в Росії призвела до того, що виробничі відносини почали складатись між державою та робітником. У даному випадку, держава була те стільки органом народовладдя, скільки власником засобів виробництва, який визначав відносини між ним та робітником з приводу формування та функціонування виробничих відносин. Діалектика розвитку полягає в тому, що у ході соціалістичної революції у базисних, тобто виробничих відносинах, місце буржуазії зайняло соціалістична держава. І особливість цього співвідношення постає в тому, що виробничі відносини складаються не між робітниками, а між ними та державою в цілому. Зміст цього полягає в тому, що зміна відносин означає зміну власників. Власником стає соціалістична держава, тобто відносини складаються не безпосередньо між виробниками, а між ними та державою. Держава виступає тут як сила, яка породжена ними і як сила, яка стоїть над ними. Тут сутність держави двояка: вона виступає як орган політичний та економічний. Оскільки держава опосередковує економічні відносини та є однією з сторін виробничих відносин при соціалізмі, виступаючи як власник засобів виробництва, оскільки воно втручається в базис і стає його елементом. Держава при соціалізмі, втручаючись в базис конкретною своєю частиною, визначає специфіку виробничих відносин.

Після Жовтневої революції історичний процес слідував логіці свого розвитку. Почалось формування держави-власника. Це означає, держава-власник почала підпорядковувати собі державу як політичну організацію. Це означає, що держава як політична організація починає все більше віддзеркалювати не інтереси народу, а інтереси держави-власника. Звідси починається формування радянської бюрократії і авторитаризму.

Військовий комунізм в основних рисах сформував державу як власника. Така політична та економічна структура швидко вичерпала себе і стала гальмом подальшого розвитку. В конкретно-історичному плані – це відзначилось у незадоволеності існуючого положення у середовищі робочого класу, посилились антидержавні виступи селянства. Єдиним засобом виходу з цього положення, яке б було підказане життям, була Нова економічна політика. НЕП – це не просто перехід до товарно-грошових відносин, а факт обмеження держави-власника в економіці, але не в політиці. Всі форми господарської діяльності знаходились під політичним контролем держави. Історична приреченість НЕПу відбувалась в тому, що вона допомагала поступовому зміцненню держави як, власника. Коли держава-власник зміцніла, вона ліквідувала НЕП як систему, яка заважає її подальшому розвитку держави як політичної організації.

Отримав за допомогою держави, як політичної організації необмежені можливості, вона як власник підпорядкувало собі і усі сфери господарської діяльності, в решті решт, підпорядкував собі і політичне життя суспільства. Першим великим кроком держави-власника стала насильна колективізація сільського господарства. З ліквідацією НЕПу вона охопила не тільки промисловість, але і торгівлю, громадське харчування, будівництво та інші сфери економіки. Держава як власник встановила свою монополію у сфері політики та ідеології, що привело її до диктатури. Сталінізм став відображенням та проводженням цього історичного процесу. Монополізм та диктатура стали основними факторами розвитку соціалістичного суспільства. В світі цього твердження про те, що сталінська деформація соціалізму є випадковістю – неправомірно.

Соціалістична революція призвела не тільки до зміни власників засобів виробництва, а і до створення нового власника в образі держави. Народ, який створив соціалістичну революцію, фактично залишився при своїх інтересах. Утопістами стали не тільки французь-

кі соціалісти Сен-Сімон, Фур'є, Оуен та інші, а також класики марксизму-ленінізму. В цьому плані вони являлись утопістами-комуністами. Загальна їх помилка відбулась у тому, що вони вважали, що соціалістична революція призведе до ліквідації експлуатації людини людиною. Це не відбулося. Історія не дала такого шансу. Однак, це зовсім не означає, що неможливо суспільство без відсутності експлуатації. Воно не тільки можливе, а й закономірне. Існуючі економічні процеси, що пов'язані з розвитком виробничих сил підказують таку перспективу.

Внаслідок того, що при соціалізмі держава виступає єдиним власником засобів виробництва, вона починає диктувати свою волю всім учасникам виробничих відносин. В основі цього диктату лежить авторитарне державне управління а точніше державне керування, всіх сторін суспільного життя, і, в першу чергу, економічного.

В Західних країнах розвиток державного сектору економіки йшов на фоні функціонування економіки Радянського союзу. Успіхи в економічному розвитку Країни Рад не могли лишитись без уваги, тому досвід соціалістичного будівництва на Заході вивчався. Циклічність руху суспільного капіталу у капіталістичних державах підштовхувала західні країни до пошуку компенсаторів циклічності, а Велика депресія 1929-1933 рр. поставила запитання про втручання держави в економіку і необхідність створення ефективної системи державного регулювання соціально-економічними процесами. Все це стало поштовхом до розвитку державного сектору економіки, який би став компенсатором циклічності руху суспільного капіталу з метою його вирівнювання та рішення соціальних проблем. Тому створення та розвиток державного сектору економіки не є самоціллю держави в отримані прибутку, чи його протиставлення приватному сектору економіки.

Оскільки держава підіймає конкретні задачі перед державним сектором економіки, то і державне регулювання їм носить достатньо конкретний характер. Звідси виходить об'єктивна необхідність регулювання державного сектору економіки з боку держави. Разом з тим, мова йде не про державне керівництво сектором економіки, а про державне управління. Перше передбачає жорстку опіку держави належним йому секторам, та регламентацій діяльності державних організацій, що і відбувалось у Радянському Союзі. Тому і планування у СРСР носило директивний характер. Державне регулювання державним сектором економіки передбачає збалансовані відносини між державою та належним йому підприємствам. В цьому варіанті держава визначає стратегію діяльності державного сектору економіки, а самі суб'єкти господарювання визначають тактику своєї діяльності. Тому не випадково планова діяльність держави в розвинутих країнах носить індикативний характер. Наслідком такого державного регулювання з використанням індикативного планування є більш активний рух суспільного капіталу та стабільність темпів економічного розвитку разом із рішенням багатьох соціальних проблем.

Висновки

1. Між державним управлінням та економічними процесами існує суте вий внутрішній зв'язок, який пов'язаний з суспільним розвитком та має історично-логічний характер розвитку економіки і суспільства. Зв'язок держави і економіки реалізує державне управління як форма їх сполуки.

2. Управління, як форма управлінності, прогресивна по своїй сутності, оскільки допомагає не тільки збереженню суспільства як існуючої системи а і дає імпульс її розвитку. Вірно спрямовуючи напрямки руху капіталу, уловлюючи наслідки її функціонування, блокуючи ймовірні негативні явища, впроваджуючи в систему фактори, активізуючи мотивацію суспільного капіталу, управління дозволяє згладжувати циклічний розвиток економіки, знижувати втрати капіталу, більш ефективно сполучати економічні інтереси різноманітних соціальних груп, а також окремих груп власників поміж собою.

Література.

1. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: монографія / за ред. Ю. М.Оборотова. Одеса: Фенікс, 2012. 492 с.

2. Марущак В. Государственное управление, экономика, цены: монография. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. 220 с.

3.Марущак В. П., Тихончук Р.Г. Державне управління в регулюванні господарської діяльності. Одеса: ПАЛЬМИРА, 2013. 252 с.

4.Господарське право: навч. посіб. / за ред. В. П. Марущака. Одесса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 246 с.

References.

1. Aktualni hrani zahalnoteoretychnoi yurysprudentsii: monohrafiia / za red. Yu.M.Oborotova. Odesa: Feniks, 2012. 492 s.

2. Marushchak V. Hosudarstvennoe upravlenye, эkonomyka, tsenы: monohrafyia. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. 220 s.

3.Marushchak V. P., Tykhonchuk R. H. Derzhavne upravlinnia v rehuliuvanni hospodarskoi diialnosti. Odesa: PALMYRA, 2013. 252 s.

4.Hospodarske pravo: navch. posib. / za red. V. P. Marushchaka. Odessa: ORIDU NADU, 2016. 246 s.

УДК 351.77:[005.21:614.2]

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237221

Наталія Піроженко
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр. доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-1438-6528

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГУВАННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК УМОВИ АВТОНОМІЗАЦІЇ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ

У статті науково обгрунтовано необхідність переходу від стратегічного планування як сукупності окремих методів та інструментів до стратегування в сфері охорони здоров'я як процесу формування єдиної цілісної багаторівневої системи стратегічного планування та управління для забезпечення успіху реформи децентралізації і автономізації лікувальних закладів. Розглянуто переваги стратегування в сучасних транзитивних умовах України та його особливості в сфері охорони здоров'я. Показано значення стратегування як інструменту вирішення завдань, що дозволяють створити умови для перспективного розвитку сфери охорони здоров'я на основі стратегічних цілей та механізмів реалізації, здатних консолідувати зусилля влади та громадськості.

***Ключові слова**: децентралізація; автономізація закладів охорони здоров'я; сфера охорони здоров'я; стратегування; стратегічне планування; стратегічне управління; державне управління; місцеве самоврядування.*

Natalija Pirozhenko
Asociate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-1438-6528

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STRATEGY IN THE FIELD OF HEALTHCARE AS A CONDITION FOR MEDICAL INSTITUTIONS AUTONOMIZATION

Modern medical reform in Ukraine envisages bestowing to the medical institutions greater autonomy in the process of decentralization through autonomy: the distribution of powers between local governments and health care institutions is changing. The implementation of this reform now largely depends on local authorities, it should turn local hospitals into autonomous municipal non-profit enterprises. Thus, there is a high demand for conscious management of changes that occur on the basis of a scientifically sound procedure for their prediction, regulation, adaptation to goals during external conditions changing. The most suited tactic for this is strategy, which has become widespread in recent decades.

However, prior to the reform, public health facilities were part of the national health care system and carried out the tasks of the Ministry of Health strategy. There is a situation when specialists received the organization, but do not know how to handle it.

The purpose of the article is to substantiate the proposals to strengthen the role of health strategy as a condition for ensuring the autonomy of medical institutions.

The weakness of strategic planning has been found to be that when it comes to strategy, it usually involves a comprehensive and perhaps not very detailed plan of behavior in the long run, which generally follows a predetermined goal, or a long-term, consistent , supported by ideology, resistant to uncertainty of environmental conditions prospectus, which is accompanied by constant analysis and monitoring in the process of its implementation and aimed at a specific goal to achieve success eventually.

Based on the study of scientific sources, it is proved that the strategy of development of objects of different levels is based on the system paradigm of the process of forming a holistic multilevel multi-object system of strategic management with a clear internal structure covering all components of the strategic process (objects and subjects of strategic planning, strategic institutions, strategic stakeholders, holistic and interconnected strategies for the operation of facilities at different levels – from enterprise to city, region or country as a whole, as well as mechanisms for their implementation).

Taking into account the peculiarities of health care management as one of the branches of the social sphere focused on the person as a whole and his higher life values – health and reproduction, the application of the concept of strategy based on global principles inherent in legally and financially viable systems, organizations and institutions. The peculiarities and principles of the proposed model of strategy for health care are determined.

The conducted scientific research allowed to come to the conclusion that strategizing in the field of health care is a process of elaboration and realization of strategic plans of development of branch, action plans concerning their realization, monitoring and an estimation of their realization. The implementation of strategy will lead to appropriate changes in the management system in health care. It will be necessary to form a different management model based on the concept of strategic management, effective in the transition to the autonomy of health care facilities. Practical recommendations for wide implementation of the new concept of healthcare strategy are substantiated. Further researches should focus on the study of foreign experience in the formation of a management model based on the concept of strategy, effective in the transition to the autonomy of health care facilities.

***Key words**: decentralization; autonomy of health care institutions; health care sphere; strategizing; strategic planning; strategic management; public administration; local self-government.*

© Піроженко Н.В., 2021.

Постановка проблеми

Процес реформування суспільної системи України знаходиться в досить суперечливому і незавершеному стані, тому необхідно зосередити зусилля для пошуку шляхів його розумної організації в умовах сучасної нестабільності. У сучасних умовах впливу мейнстрімних трендів «глобалізації-регіоналізації-децентралізації» для країни важливо визначити пріоритетні напрями стратегування розвитку на всіх рівнях національної економіки [9]. Але у стратегічні плани медицина не завжди включається – здебільшого, головні питання – це інвестиції, економіка, інфраструктура.

Медична реформа в Україні передбачає, що лікувальним закладам надається більша самостійність у процесі децентралізації шляхом автономізації: змінюється розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та закладами охорони здоров'я. Упровадження даної реформи зараз багато в чому залежить від місцевої влади, вона має перетворити лікарні на місцях на автономні комунальні некомерційні підприємства. В той же час, як доводять результати реформи на місцях [11], через брак фінансування місцеві органи самоврядування не взмозі впоратися із новими функціями.

Після проведення реорганізації – автономізації закладу охорони здоров'я шляхом перетворення в комунальне некомерційне підприємство – усі оперативні функції бере на себе керівництво автономізованого закладу охорони здоров'я. Формується висока потреба в свідомому управлінні змінами, що відбуваються, на основі науково обґрунтованої процедури їх передбачення, регулювання, пристосуванні до цілей, до змінних зовнішніх умов. Цим завданням більшою мірою відповідає методологія стратегування, що набула широкого поширення в останні десятиріччя.

Проте, до здійснення реформи комунальні медичні заклади були підрозділами загальнодержавної системи охорони здоров'я і виконували завдання стратегії МОЗ. Одразу після автономізації кожен з них стає окремою організацією. Проте головні лікарі звикли до роботи в умовах високоцентралізованої системи, коли всі вказівки про те, що і як робити, отримувались виключно "зверху". Склалася ситуація, коли спеціалісти отримали організацію, але не знають, що з нею робити. Очевидно, що першим кроком має стати стратегування розвитку закладу, що в міжнародній практиці вже десятиліття використовуються як дієвий інструмент.

Для вирішення проблеми виходу з кризового стану галузі, особливо в умовах, коли об'єктивно існує дефіцит як бюджетних коштів, так і особистих фінансових можливостей громадян на оплату медичних послуг, виникає потреба в проведенні наукових розробок і практичному здійсненні стратегічного управління галуззю, розробка стратегії її розвитку на всіх рівнях: державному, регіональному, локальному.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналізу проблем державного управління та можливих шляхів їх вирішення присвячені роботи вчених: В. Д. Бакуменка, О. Д. Корвецького, О. П. Крайник, М. Д. Лесечка, А. І. Литвака, В. І. Лугового, Н. Р. Нижник, І. В. Огірка, І. В. Розпутенка, І. М. Солоненка, А. О. Чемериса.

Питаннями стратегічного управління займаються О. С. Виханський, Й. С. Завадський, В. М. Малес, В. Ф. Оберемчук, С. В. Оборська, А. М. Поліщук, Ж. В. Поплавська, З. С. Шершньова та інші.

В умовах ринкової реформ децентралізації і нової моделі автономізації закладів охорони здоров'я особливу актуальність набуває проблема стратегування в сфері охорони здоров'я як пріоритетної складової соціальної політики держави.

Мета

Мета статті є обґрунтування пропозицій щодо посилення ролі стратегування в сфері охорони здоров'я як умови забезпечення автономізації лікувальних закладів.

Виклад основного матеріалу

Останнім часом стратегічне управління стає одним їх найважливіших механізмів державного регулювання національної, регіональної політики та політики органів місцевого самоврядування.

Загальносвітовими тенденціями, які в науковій літературі вважаються імперативами розвитку стратегічного управління в Україні, слід виділити [1]:

- вплив глобалізації, характерними рисами якої є міграційні процеси, розвиток інформаційних ресурсів;
- вибір євроінтеграційного вектору розвитку для України;
- посилення територіальної конкуренції за залучення інвестиційних коштів, за можливість представити свою інфраструктуру для міжнародних і міжрегіональних користувачів, за ринки збуту, за якісну робочу силу тощо;
- прискорення змін у зовнішньому середовищі, необхідність швидкої адаптації до них, ускладнення механізмів регулювання та управління цими процесами;
- здійснення адміністративної реформи та процесів децентралізації державної влади; формування системи регулювання та управління розвитком територій в умовах децентралізації.

Можна стверджувати, що стратегічне управління – це цілеспрямована діяльність всіх зацікавлених суб'єктів управління і господарювання під керівництвом органів влади і управління регіону щодо досягнення намічених рубежів його розвитку на основі ефективної адаптації до параметрів середовища, що постійно змінюються [2, с. 103].

Слабкість стратегічного планування полягає в тому, що в нього не вбудований механізм реалізації стратегії (хоча це частково компенсується додатковими нормативними документами): в даний час воно є набором окремих методів, процедур, операцій та інструментів, з'єднаних словосполученням «стратегічне планування». Так, воно не утворює єдину систему, яка дозволяє розробити технологію, застосування якої до об'єкта забезпечує на виході результати певної якості, тобто те, що дозволяє зробити дійсно технологічна вибудуваність дій. Саме тому виявляється велика кількість проблем зі стратегіями самих різних розроблювачів і для різних типів об'єктів [4, с. 61].

Сьогодні, коли йдеться про стратегію, здебільшого мають на увазі певний комплексний і, можливо, не надто деталізований план поведінки у довгостроковій

перспективі, що в загальному слідує у напрямі наперед визначеної мети, або ж довгостроковий, послідовний, підкріплений ідеологією, стійкий до невизначеності умов середовища проспект, який супроводжується постійним аналізом та моніторингом у процесі його реалізації та спрямований із певною метою на досягнення успіху в кінцевому підсумку.

Разом з тим сучасна ідеологія стратегування соціально-економічного розвитку територіальних одиниць різного ієрархічного рівня базується на системній парадигмі процесу формування цілісної багаторівневої поліоб'єктної системи стратегічного управління з чіткою внутрішньою структурою, що охоплює всі компоненти стратегічного процесу (об'єкти і суб'єкти стратегічного планування, стратегічні інститути, стратегічні стейкхолдери, цілісні і взаємопов'язані стратегії функціонування об'єктів різних рівнів – від підприємства до міста, регіону чи країни загалом, а також механізми їх реалізації) [7].

На думку Н. Кухарської, процес стратегування – це цілісна система, що включає стратегічне цілепокладання, прогнозування, формування альтернативних сценаріїв, проектування, програмування, планування, комунікативний форсайтинг, аналіз ситуації та наслідків дій, реалізацію стратегії і контролінг [8].

За словами Т. М'ясникової, сутність стратегування розвитку окремих територій полягає у формуванні або зміні суб'єкта розвитку як носія ідей, інтересів, цілей, здатного до самостійних дій. Іншими словами, у найзагальнішому трактуванні цієї дослідниці стратегування – це робота над майбутнім конкретного суб'єкта розвитку [10].

Очевидно, що стратегування в сфері охорони здоров'я має ті ж теоретичні витоки, що й стратегічне управління загалом.

Будь-яка організація стикається сьогодні зі все більш і більш бурхливими і нестабільними середовищами ухвалення рішень. Зміни стають все більш динамічними і важко передбаченими, все складніше передбачати їх вплив змін на майбутнє організації.

Зовнішнє середовище характеризується політичною нестабільністю, змінами в економіці і обмеженістю в ресурсах. Звичайно, не всі зміни є негативними. Дуже важливо розуміти, що вони створюють можливості для організацій. За всіх обставин, будь-яка організація повинна знати своє середовище і реагувати належним чином. Необхідно враховувати, як мінімум, наступні тенденції: економічні; демографічні; соціокультурні; політичні і інституційні; технологічні; екологічні.

Керівництво організацій усвідомило, що традиційні моделі планування є неефективними в новому середовищі. Щоб вижити, а тим більше — процвітати в цій новій дійсності, організації (включаючи владу всіх рівнів) повинні бути динамічними, гнучкими, здатними передбачати і використовувати тенденції навколишнього середовища на свою користь. Вони повинні максимізувати прибутковість від інвестицій і долати обмеженість ресурсів.

Наприклад, Х. Константініді зазначає, що стратегування на мезорівні повинно спрямовуватись передусім на формування гнучкого, здатного динамічно адаптуватися до змін умов еволюційного процесу, інтегрального механізму управління розвитком економіки регіону, ядром якого є управління системними технологічними, організаційними й інституціональними трансформаціями з метою забезпечення конкурентоспроможності регіональної економіки [6]. Варто також додати, що потреба стратегування в сфері охорони здопов'я викликана необхідністю адаптації всієї системи до радикальних змін, що відбуваються у політичному, економічному, соціальному житті держави та на місцях в умовах посилення міжнародної конкуренції та глобалізації [3].

Дії і рішення повинні прийматися на основі чіткого розуміння оперативної обстановки. Але, перш за все, керівництво організацій повинне мислити і діяти стратегічно, тобто концентруватися на ключових завданнях і можливостях.

Стратегування – це адаптивний процес, за допомогою якого здійснюються регулярна розробка та корекція системи досить формалізованих планів, перегляд змісту заходів щодо їхнього виконання на основі безперервного контролю та оцінки змін, що відбуваються зовні та всередині організації.

Необхідність стратегування з'являється за умови дефіциту ресурсів. Якщо у розпорядженні керівника достатньо ресурсів, щоб вирішити завдання, яке його цікавить, він вирішує його, не розробляючи будь-якої спеціальної стратегії.

Інша справа, коли ресурсів недостатньо. В цьому випадку керівнику перш ніж починати діяти, доводиться аналізувати різні варіанти, оцінювати баланси витрат, ризиків і придбань, зважувати ресурси, виділяти критичні питання, в яких можливі проблеми, формувати різні сценарії дій в цих пунктах і т.д.

У цих умовах точний вибір пріоритетів і напрямів діяльності, які можуть бути реально забезпечені наявними ресурсами, набуває життєво важливого значення.

При цьому процедури стратегування концентрують увагу управлінця на «суб'єктивних» складових управління, на тому, як і на яких принципах воно організоване, які технології використовує і т. п. Зрозуміло, що неможливо розглядати «об'єктивні» складові розвитку, не звертаючись до «суб'єктивних», і навпаки, тому підходи стратегічного планування і, наприклад, планування соціально-економічного розвитку не суперечать, а при правильно організованій взаємодії доповнюють один одного.

В умовах ринкової економіки на макрорівні стратегування представляє поєднання ринкового механізму з саморегулюванням і плановим управлінням. Визначальною формою управління стає ринок.

У такій формі управління діє принцип мінімальної достатності. Кожен рівень ставить і вирішує ті задачі, які здійснюються в межах його компетенції.

Органи публічного управління поступово приходять до розуміння необхідності здійснювати разом з оперативним, тактичним управлінням і плануванням – стратегічне, як правило, в результаті аналізу крупних помилок у виборі напрямів розвитку території чи галузей.

У цьому сенсі із стратегування пов'язана одна з магістральних ліній розвитку публічного управління, направлена на системне оволодіння управлінською практикою нових предметів і інструментів, що є більш складними і відкривають нові можливості.

Унікальність публічної влади в тому, що вона може бути мультиплікатором добробуту і зростання якості

життя — незначне збільшення потенціалу влади і її адаптивності до економічної поведінки приватної сфери здатні істотно підвищити якість життя. І навпаки, зниження якості життя населення може бути обумовлено низьким потенціалом публічного управління. Стратегія повинна виходити не з прагнення поліпшити управління іншими, а з необхідності навчитися управляти собою.

Практика стратегування виходить, перш за все, не «від досягнутого» (що малоефективно, оскільки консервує колишні диспропорції і вузькі місця організації), а «від майбутнього», тобто орієнтується на той стан, який необхідно досягти за плановий період. На початку листопада 2020 року НСЗУ на своїй сторінці у фейсбуці виклали пост про те, що кожній лікарні варто зараз сформулювати власне бачення розвитку. Можна сказати, що це не філософська, а дуже практична порада. Коли команда управлінців має зрозумілу мету і дотримується чітко визначених принципів в роботі, повсякденна життєдіяльність медзакладу набуває сенсу і стає більш продуктивною.

Враховуючи особливості управління охороною здоров'я як однієї з галузей соціальної сфери, орієнтованої в цілому на людину і його вищі життєві цінності – здоров'я і відтворення, є доцільним застосування концепції стратегування на основі загальносвітових принципів, властивих юридично і фінансово спроможним системам, організаціям і установам:

- ситуаційний аналіз, що включає оцінку стану системи, характеристику зовнішнього середовища, вивчення споживчого попиту;
- прогноз розвитку системи залежно від сприятливого і несприятливого збігу обставин;
- визначення напрямів і цілей розвитку;
- розробка конкретних заходів щодо термінів і виконавців;
- ресурсне забезпечення досягнення мети;
- контроль, оцінка виконання і оцінка ефективності.

Наразі більшість медзакладів має застарілі структуру, організаційні процеси та систему мотивації персоналу, які категорично не відповідають новим умовам і новим можливостям. Щоб усе це упорядкувати і привести до ладу, а головне – у відповідність до сучасних реалій і необхідні процеси стратегування в галузі.

Адже стратегування має наступні переваги в забезпеченні: цільового розподілу бюджетних коштів; залучення додаткових джерел для фінансування конкретних цілей; комплексного вирішення проблем за рахунок створення умов для вертикальної і горизонтальної взаємодії; моніторингу за процесом досягнення мети, їх своєчасного коректування і оцінки ефективності; у використанні на всіх рівнях управління; може використовуватися як інструмент державного регулювання територіального розвитку.

Завдяки таким заходам керівництву вдається спрямувати всі рухи в єдиний процес, щоб медзаклад працював як єдиний цілісний механізм на досягнення стратегічних пріоритетів. Крім того, маючи розуміння щодо подальшого розвитку закладу, головний лікар зможе відкрито обговорювати з персоналом питання, які хвилюють більшість з них, а саме: які зміни чекають на організацію, чи дійсно вони потрібні, які можливості відкривають для кожного і організації в цілому?

В іншому випадку, керівництво кожного медичного закладу і системи охорони здоров'я в цілому робитимуть певні кроки, вноситимуть зміни, щось будуть покращувати, розпорошуючи ресурси, не рухаючись вперед. З часом такі медзаклади втратять конкурентноздатність, стануть збитковими. І як наслідок, стануть тягарем для місцевого бюджету.

В даний час практика стратегічного управління, якщо вона не підміняє планування діяльності і ресурсів у області виконання основних завдань галузі (протитуберкульозна, психіатрична допомога і т.п.), повинна бути орієнтована на державну підтримку програмних заходів окремих регіональних і муніципальних утворень, що розробляються і представляються від низу до верху.

Разом з тим в сучасних умовах зароджується нова для охорони здоров'я модель стратегування. Відмітна особливість цієї моделі будується на наступних принципах:

- стратегічне планування повинне бути таким, що випереджає;
- планування будується на формуванні комплексу стратегій, їх взаємопов'язуванні;
- стратегія визначає довгострокові цілі, а також відповідні довгострокові плани дій і розподілу ресурсів, причому раціональність розподілу ресурсів стає індикатором якості стратегічного плану;
- у стратегічному плануванні враховуються сильні і слабкі сторони організації, а також можливості і погрози, що виникають в зовнішньому середовищі;
- стратегія і стратегічні плани повинні виходити з важливості досягнення соціально-економічного ефекту, економічних і інших вигод; стратегічні плани розробляються для організацій і установ незалежно від рівня управління.

Важливою особливістю стратегування є багатовимірність, багатоаспектність цього процесу, в якому повинен знайти свій прояв комплекс стратегій, що в сукупності надасть певну сукупність переваг як для розвитку медичних закладів, так і для сфери охорони здоров'я в цілому:

1. Стратегічний план розвитку. Він дасть відповідь на питання, що робити зараз для того, щоб дійти туди, куди ми хочемо потрапити всім закладом за кілька років.

2. Стратегічна команду закладу. Головний лікар більше не буде єдиною особою, яка відповідає за все, що відбувається в лікарні – відповідальність за стратегічний рух вперед має розподілитися між членами стратегічної групи. До неї входять працівники (економіст, юрист, старша медсестра та ін.), які не просто розуміють стратегію, вони її самі створили і беруть на себе відповідальність за її реалізацію адже стратегування передбачає заходи командоутворення.

3. Навички стратегування. На чолі лікарні зараз люди, які раніше ніколи не керували автономним підприємством. І головний лікар, і головний бухгалтер, і головний економіст – вони адміністрували заклад, працюючи в системі високої централізації.

В процесі стратегування представники менеджменту закладу навчаються розуміти ринок, аналізувати його, реагувати на його зміни, будувати свою стратегію на основі цих даних тощо. Через визначений самою командою час стратегію варто передивилятись вже в стані виконання: виявити і проаналізувати недоліки, ро-

зібратися, чому не досягнуто те, чого хотіли. Фактично, управлінська команда медзакладу навчиться постійно вдосконалюватися, вивчаючи власні помилки та успіхи.

Коли ми говоримо про місію охорони здоров'я, вважається, що пацієнти розуміють для чого потрібна галузь, а відтак – самі прийдуть, якщо виникає потреба. Але стратегічні цілі сучасної медичної реформи полягають , в першу чергу, у профілактичних заходах, адже це первинний рівень, що покликаний налагодити комунікацію із пацієнтом заради збереження здоров'я.

Серед інструментів побудови стратегії медзакладів важлива роль приділяється налагодженню зв'язків з людьми за принципом – «громада – галузь – підприємство». Це комплексна система функціонування первинного рівня, де комунікації будуються за певними правилами.

Наприклад, якщо проходить вакцинація, то мешканці громади повинні мати всю інформацію з цього приводу – і про наявність препаратів, і про вартість, і про локації, де надають допомогу. Окремий блок інформування – сімейні лікарі. Там, де достатньо відкритої інформації – декларації підписуються активніше. Медики мають вибудувати комунікацію простою мовою, говорити фактами, а не емоціями, і головне – інформація має бути системною. Ключове питання побудови стратегії функціонування медицини, це розуміння того, що в центрі реформи стоять люди, мешканці громади – головний капітал її розвитку.

Для здійснення аналізу і вибору стратегії державної політики стосовно перебудови системи охорони здоров'я необхідно включити певні механізми державного управління в процес перетворень, пристосовуючи їх до конкретних суспільних проблем і можливостей, зокрема в умовах обмежених ресурсів. Основні механізми державної політики, які максимально впливають на діяльність галузі охорони здоров'я, такі: фінансування галузі, організація системи охорони здоров'я на макро- та мікрорівнях, розміщення фінансових ресурсів, методи оплати виробників медичних послуг, регулювання діяльності з метою оптимального поєднання державного впливу та ринкових механізмів і соціальний маркетинг.

Висновки

Стратегування в сфері охорони здоров'я – це процес вироблення і реалізації стратегічних планів розвитку галузі, планів дій щодо їх здійснення, моніторингу і оцінки їх реалізації. Впровадження стратегування спричинить за собою відповідні зміни системи управління в охороні здоров'я. Для широкого впровадження нової концепції стратегування необхідна розробка:

- методів поглибленої оцінки стану системи охорони здоров'я з використанням в т.ч. маркетингового методу;
- формування стратегічної місії;
- встановлення стратегічних сфер, що підлягають перспективному плануванню;
- аналіз стану внутрішнього середовища організації в базисному періоді;
- аналіз і прогнозування чинників зовнішнього середовища, що мають релевантне значення до функціонування організації;
- формулювання сукупності внутрішніх і зовнішніх стратегічних проблем;
- визначення перспективних цільових рубежів діяльності;
- розробка системи стратегічних пріорітетів діяльності, що забезпечували б досягнення перспективних цільових рубежів;
- визначення системи цільових показників, що реалізовують перспективно-цільові рубежі;
- розробка стратегічних заходів, що забезпечують досягнення запланованого рівня цільових показників.

Подальші дослідження потрібно сфокусувати на формуванні іншої управлінської моделі, заснованої на концепції стратегування, ефективно діючої в умовах переходу до автономізації закладів охорони здоров'я.

Література.

1. Беззубко Б. І. Вдосконалення стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях / Б. І. Беззубко. Харків: ХарРІ НАДУ, ХарРІ НАДУ. 2015. №2. С. 9–18.

2. Гневко В. А. Вопросы теории и практики регионального стратегического управлениюю. *Пространственная экономика*. 2006. №4. С. 101–114.

3. Забарна Е. М., Щьокіна Є. Ю. Стратегування як інструмент соціально-економічного розвитку регіону. *Modeling of the Regional Economy*. 2016. 1(27). С. 215–225.

4. Звєряков М. І., Кухарська Н. О., Клевцевич Н. А., Шараг О. С. Стратегування регіонального розвитку: теорія, методологія, концепція: монографія. Атлант ВОІ СОІУ, 2019. 241 с. : іл., табл.

5. Інструменти підтримки інноваційності малих і середніх підприємств: досвід Польщі та Європейського Союзу / ред.: М. Клепка, К. Матусяк, К. Засядли. Познань; Київ, 2005. 186 с.

6. Константиниди Х. А. Стратегирование развития региональной экономической системы в условиях ускорения постиндустриальных преобразований. Москва: Спутник, 2015. 246 с.

7. Кухарская Н. А. Идеология стратегирования социо-эколого-экономического развития региона. *Економічні інновації. Потенціал підприємства в парадигмі сталого розвитку регіонів України*: зб. наук. пр. Одесса, 2012. Вып. 51. С. 243–244.

8. Кухарская Н. А. Стратегирование социальноэкономического развития региона как новый подход к разработке и реализации стратегий регионального развития. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. *Регіональна політика в Україні: сучасний стан та шляхи активізації*. 2014. Вип. 3(107). С. 22–28.

9. Ляшенко В. І., Петрова І. П. Стратегування в системі державного управління: виклики сьогодення та науково-експертні платформи. *Вісник економічної науки України*. 2020. № 1 (38). С. 86–96. doi: https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).86-96

10. Мясникова Т. А. Стратегирование социальноэкономического развития муниципальных образований: теория и практика российских регионов: монография. Воронеж: Научная книга, 2014. 186 с.

11. Територіальний розвиток і регіональна політика. Стратегування регіонального розвитку на засадах смарт-спеціалізації: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. І. З. СторонянськаЛьвів, ІРД НАНУ. 2020. 141 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

References.

1. Bezzubko B. I. Vdoskonalennia stratehichnoho planuvannia rozvytku terytorii na rehionalnomu ta mistsevomu rivniakh / B. I. Bezzubko. Kharkiv: KharRI NADU, KharRI NADU. 2015. №2. S. 9–18.

2. Hnevko V. A. Voprosы teoryy y praktyky rehyonalnoho stratehycheskoho upravlenyiaiu. *Prostranstvennaia эkonomyka*. 2006. №4. S. 101–114.

3. Zabarna E. M., Shchokina Ye. Yu. Stratehuvannia yak instrument sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehionu. *Modeling of the Regional Economy*. 2016. 1(27). S. 215–225.

4. Zvieriakov M. I., Kukharska N. O., Klevtsevych N. A., Sharah O. S. Stratehuvannia rehionalnoho rozvytku: teoriia, metodolohiia, kontseptsiia: monohrafiia. Atlant VOI SOIU, 2019. 241 s. : il., tabl.

5. Instrumenty pidtrymky innovatsiinosti malykh i serednikh pidpryiemstv: dosvid Polshchi ta Yevropeiskoho Soiuzu / red.: M. Klepka, K. Matusiak, K. Zasiadly. Poznan; Kyiv, 2005. 186 s.

6. Konstantynydy Kh. A. Stratehyrovanye razvytyia rehyonalnoi эkonomycheskoi systemы v uslovyiakh uskorenyia postyndustryalnыkh preobrazovanyi. Moskva: Sputnyk, 2015. 246 s.

7. Kukharskaia N. A. Ydeolohyia stratehyrovanyia sotsyo-эkoloho-эkonomycheskoho razvytyia rehyona. Ekonomichni innovatsii. *Potentsial pidpryiemstva v paradyhmi staloho rozvytku rehioniv Ukrainy*: zb. nauk. pr. Odessa, 2012. Vыp. 51. S. 243–244.

8. Kukharskaia N. A. Stratehyrovanye sotsyalnoэkonomycheskoho razvytyia rehyona kak novыi podkhod k razrabotke y realyzatsyy stratehyi rehyonalnoho razvytyia. Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. *Rehionalna polityka v Ukraini: suchasnyi stan ta shliakhy aktyvizatsii.* 2014. Vyp. 3(107). S. 22–28.

9. Liashenko V. I., Petrova I. P. Stratehuvannia v systemi derzhavnoho upravlinnia: vyklyky sohodennia ta naukovo-ekspertni platformy. Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy. 2020. № 1 (38). S. 86–96. doi: https://doi.org/10.37405/1729-7206.2020.1(38).86-96

10. Miasnykova T. A. Stratehyrovanye sotsyalnoэkonomycheskoho razvytyia munytsypalnыkh obrazovanyi: teoryia y praktyka rossyiskykh rehyonov: monohrafyia. Voronezh: Nauchnaia knyha, 2014. 186 s.

11. Terytorialnyi rozvytok i rehionalna polityka. Stratehuvannia rehionalnoho rozvytku na zasadakh smart-spetsializatsii: naukova dopovid / nauk. red. d.e.n., prof. I. Z. StoronianskaLviv, IRD NANU. 2020. 141 s. (Seriia «Problemy rehionalnoho rozvytku»).

УДК 001.89:004.65

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237225

Микола Попов
перший заступник директора
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-0204-1810

Іван Комаровський
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5750-5374

Володимир Яценко
докторант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУНАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-3845-0405

Віктор Комаровський
доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та національної безпеки
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8778-5223

ЗАСТОСУВАННЯ СЕРВІСІВ НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗ ДЛЯ САМОПОЗИЦІЮВАННЯ НАУКОВЦЯ

Самопозиціювання науковця в глобальному науковому середовищу має певні особливості. Відзначено, що позитивне вирішення цього завдання передбачає застосування комплексного підходу. Крім використання певної стратегії зі ідентифікації в наукометричних базах, науковець має використовувати маркетингові інструменти з представлення своїх наукових публікацій та їх поширення. Питання публікаційної активності розглянуто як складова планування наукової кар'єри вченого.

Ключові слова*: інтегральні показники науковця; наукометричні бази; наукова ідентифікація вченого.*

Mykola Popov
Deputy Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration, Docent
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-0204-1810

Ivan Komarovskyi
PhD student of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5750-5374

Volodymyr Yatsenko
Doctoral student of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-3845-0405

Viktor Komarovsky
Associate Professor of Global Studies, European Integration
and National Security Management Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical sciences, Docent
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8778-5223

APPLICATION OF SCIENTIFIC METRICS SERVICES FOR SELF-POSITIONING OF A SCIENTIST

The question of evaluating the effectiveness of research arises before scientists at any stage of their careers. Dissemination of scientific achievements, in addition to their publication, performs such an important function as the self-positioning of the scientist. Its main evaluation criterion in the modern scientific world is the monetization of the results.
In caring for his scientific career, the scientist must constantly worry about issues such as the number and quality of publications, scientific authority, establishing cooperation with scientific colleagues and finding ways to spread their ideas and scientific achievements in the scientific community. The solution to this problem can be based on his marketing scientific

© Попов М.П., Комаровський І.В., Яценко В.А., Комаровський В.В. , 2021.

strategy. To its features first of all it is offered to carry into account at definition of the purpose of research of understanding of scientific problems which will correspond to views of a scientific community.

Particular attention is paid to the identification of the scientist in scientometric databases. It is noted that identification allows to present the obtained achievements, to characterize the scientific potential and even to inform about its scientific ideas and so on.

Given the existence of various databases, the paper presents an overview of their main characteristics. Particular attention is paid to the presentation of scientific achievements in scientometric databases Web of Science and Scopus., Which through their services, these databases provide a comprehensive description of the scientific activity of any scientist.

Given that the scientific article, in addition to reporting on the results of the study, is also a means of presenting the potential of the scientist in the English-speaking scientific world. The level of research is determined by the presentation of the article in a scientific journal included in the database Scopus or Web of Science. Other types of publications, such as abstracts, textbooks, etc., are considered Gray literature.

From the point of view of monetization of scientific activity, the article should also consider a specific product sold on the market in the international scientific community. The fee for it can be not only money, but also links in other articles. The journal, which is included in the international scientometric databases Scopus or Web of Science, ensures that all articles published in it meet certain requirements on a number of criteria and will be linked in the future.

***Key words**: integrated indicators of the scientist; scientometric bases; scientific identification of the scientist.*

Постановка проблеми

Розвиток процесу інтеграції до глобального наукового простору створив для науковців нові можливості для того, щоб стати частиною міжнародної наукової спільноти. В першу чергу слід наголосити на присутності у Європейському науковому простору (European Research Area, ERA), який являє собою систему науково-дослідних програм та інтеграції наукових ресурсів на національному і регіональному рівнях. Актуальність залучення до ERA обумовлена не тільки факторами престижу, але і можливістю отримати необхідне фінансування та війти до складу міжнародних дослідних груп. Першим кроком у цьому напряму має бути визначення вченим ефективності своєї наукової діяльності на основі критеріїв оцінки наукових здобутків, що прийняті в ERA.

Загалом, питання оцінки ефективності проведених досліджень встає перед вченими на будь якому етапі їх кар'єри [6]. Поза можливих критеріїв, в першу чергу за основу такої оцінки слід прийняти науковий здобуток, який визначається доданою вартістю проведеного дослідження. Посада, обсяги отриманого фінансування або запрошення до участі в престижних наукових заходах також можуть свідчити про успішність вченого.

Але, як свідчить історія розвитку науки, виконати гарне дослідження ще не означає, що наукова спільнота дасть об'єктивну оцінку отриманим результатам. Наступним кроком має бути поширення інформації, що було виконано, коли, ким тощо.

Поширення наукових здобутків, крім їх оприлюднення, виконує таку важливу функцію, як самопозиціювання вченого. Загалом, тільки сам вчений має визначити що він зробив, наскільки його дослідження було актуальним та, що стало основним критерієм оцінки в сучасному науковому світі, наскільки отримані результати можуть бути монетизовані.

Рівень монетизації, як інтегральний показник успішності науковця, стає загальноприйнятим інтегральним показником для ERA. Він свідчить про рівень фінансової підтримки, кількість отриманих запрошень для участі у проведенні досліджень в інтернаціональному науковому колективі або роботі наукових конференцій.

Сама монетизація за змістом є кількісним та, слід це прийняти, іноді суб'єктивним показником. Спочатку до уваги приймаються представлені у наукометричних базах метричні та рейтингові показники, дані публікаційної активності та індексу Гірша вченого. Вони свідчить про успішність становлення професійної кар'єри вченого. Далі, для монетизації отриманих результатів, необхідно перейти до поширення інформації про отримані наукові здобутки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання отримання об'єктивної оцінки ефективності наукових досліджень завжди було актуальним для науковців [12]. Але за відсутністю якісних методів оцінки, це питання в певні мірі було риторичним, зіштовхуюсь с тезою що наукова діяльність, як будь яка інша творча діяльність, не підлягає формальній оцінці.

Розвиток інформаційних технологій дозволив створити сучасні системи ідентифікації вченого, бібліографічні та наукометричні бази даних наукових публікацій, які самостійно дають об'єктивну оцінки наукового потенціалу дослідника. Наукометричні бази змінили і сам процес спілкування у науковому світі, вони стали базою для трансформації знань [2]. Поширення інформації у системі Open Science про наукові здобутки стало здійснюватися без участі самого дослідника, що дозволяє забезпечити практику відкритого доступу до результатів наукових досліджень та надати науковому співтовариству можливість їх оцінювати та відтворювати [9].

Автоматичний моніторинг публікаційної активності вченого став основним інструментом для оцінки наукового рівня представлених результатів [3]. Провідними системами, що забезпечують наукову оцінку публікацій сьогодні є Scopus, Web of Science та частково Google Scholar. Існує низка інших міжнародних наукометричних баз, але їх можливості у порівнянні з наведеними є обмеженими.

Оцінюючи ефективність існуючих наукометричних баз та їх функцій, методів та критерії оцінки, які вони застосовують, слід мати на увазі, що не завжди є можливим ураховувати всі контекстні фактори. Як наслідок, представлені в базах дані не завжди є об'єктивними і виникає потреба у розвитку практики доброчесної поведінки [11]. Прикладом може бути різниця у розрахунках індексу Гірша, який визначається за різними

методиками [7, 14]. В той же час використання індексу Гірша в якості показника наукової активності автора не визиває сумніву.

Щодо даних, сукупність яких у підсумку і формує імідж вченого, їх пропонують віднести до трьох груп [15]:

1. дані, що представляють загальний профіль вченого та використовуються для оцінки його наукового потенціалу;

2. дані, які використовують сторонні експерти, наприклад при прийнятті рішення щодо надання фінансового гранту на проведення дослідження;

3. дані, на основі яких можна побудувати модель кар'єри.

Поза специфіки застосування запропонованої типології даних, основним джерелом для їх визначення є наукометричні бази даних відкритого профілю [4].

Представлення в наукометричних базах займає важливе місце у формуванні наукового іміджу та переконанні у своєї самоефективності. Підтвердженням такої тези є відомі результати емпіричних досліджень в сфері науки та освіти, які свідчать що позитивна оцінка своєї самоефективності корелює з мотивацією досягнень, наполегливістю та наміром подальшого розвитку кар'єри дослідника [1, 13].

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що при визначенні наукового потенціалу вченого основну роль відіграє самопозиціювання вченого, яке звичайно ґрунтується на показниках, що ураховуються в ERA.

Мета

Мета статті полягає у визначенні показників добору даних у міжнародних наукометричних базах відкритого доступу, сукупність яких приймається до уваги при визначенні наукового потенціалу вченого та його самопозиціюванні у середовищі ERA.

Виклад основного матеріалу

Започаткована науковим суспільством дискусія щодо визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності вченого ще не привела до пропозиції універсального підходу. Проведений огляд підтверджує тезу, що ефективність методу оцінки наукового потенціалу в певній мірі залежить від його відповідності умовам, за якими він застосовується.

Поява наукометричних баз та розповсюдження концепції монетизації, як інтегрального показника успішності науковця, створило якісне нове підґрунтя для оцінки ефективності його досліджень. Загалом, розглядаючи можливість подальшого розвитку оцінки ефективності наукової діяльності на основі концепції монетизації, слід відмітити низку проблемних питань:

- обмеженість існуючих критеріїв з точки зору надання об'єктивної оцінки отриманих наукових результатів, їх доданої вартості;
- визначення оптимального співвідношення якісних та кількісних показників, що застосовуються для оцінки наукових здобутків;
- урахування розбіжностей, які визначаються формальним підходом, що ґрунтується на даних наукометричних баз та творчою складовою дослідницької діяльності.

Приймаючи до уваги перераховані питання, як чинники монетизації вченого, слід також відмітити важливість відповідності результатів дослідження суспільним потребам. Можливим показником тут можуть бути результати впровадження отриманих результатів у практичну площину.

Маркетингова стратегія науковця.

Опікуючись своєю науковою кар'єрою, вчений має постійно турбуватися такими питаннями, як кількість та якість публікацій, науковий авторитет, налагодження співробітництва з науковими колегами та пошук шляхів поширення своїх ідей та наукових здобутків у науковому товаристві. В основу вирішення цього завдання може бути покладена його маркетингова наукова стратегія. До її особливостей слід віднести:

- покладання в основу визначення мети проведених досліджень таке представлення наукової проблематики, яке буде відповідати поглядам та існуючому розумінню наукового співтовариства;
- при прогнозі наукових здобутків слід давати визначення їх академічної доданої вартості;
- урахування думки колег, які також опікуються даною предметною сферою, щодо напрямків подальших досліджень.

Успішна наукова діяльність неможлива без акцентування уваги на питаннях академічної етики. Розглядати це питання слід значно ширше, ніж просто повага до наукових здобутків своїх колег. Глобалізація наукової сфери привела до створення єдиного наукового простору, за яким етичні стандарти стали спільним здобутком.

Інформаційна компанія по просуванню результатів проведених досліджень та формуванню наукового іміджу.

Для формування наукового іміджу розповсюдженою практикою стало використання інструментів інформаційних технологій: реєстрація та ідентифікація в наукометричних базах, особистий сайт, ведення блогу з представленням своїх досягнень та виконаних проектів, присутність в соціальних мережах тощо.

Активність в науковому світі виконує роль своєрідної реклами для вченого та формує його імідж. Пізнаванність в наукових колах та налагоджене співробітництво дозволяє швидко дізнаватися про можливі шляхи співпраці, отримувати запрошення для участі в грантових проектах, пропозиції щодо рецензування рукописів статей та проведення експертної оцінки інших досліджень тощо. Системна робота по формування свого наукового профілю в міжнародних наукометричних базах, своєчасне оновлення представленої в них інформації в значній мірі буде сприяти:

- інформуванню наукового співтовариства щодо проведених досліджень та їх результатів;
- залученню колег до розширення кола дослідження в запропонованому напряму;
- забезпеченню підтримки та обґрунтування свого звернення про фінансування подальших досліджень.

Важливим чинником формування наукового іміджу науковця також є кількість опублікованих їм робіт. Для вирішення цього питання кожний науковець повинен розробити стратегію своїх досліджень та проектів, підготувати план публікацій. Кожне повідомлення про публікацію необхідно супроводжувати заходами з її розповсюдження. Наприклад, після того, коли стаття була опублікована, можна запропонувати зробити наступне:

- провести інформаційну компанію, яка буде включати розміщення інформації про публікацію на сторінці веб-сайту, повідомлення в блозі або соціальній мережі;
- представити отримані результати для участі у конкурсі на фінансування досліджень;
- для цільового поширення публікації серед свої колег передати примірник журналу в бібліотеку установи, де працюєш.

Особливості застосування інструментарію сучасних наукометричних баз.

Ідентифікація автора наукової роботи полягає не тільки в тому, щоб повідоми наукове суспільство про його існування. Необхідно представити отримані здобутки, охарактеризувати науковий потенціал та навіть проінформувати про його наукові ідеї тощо. Використання для цього унікального ідентифікатора автора-науковця (unique author identifier, або ID) дозволяє встановити автора статті, розрахувати його індекс цитування та отримати оцінку впливовості на стан предметної сфери [5].

Вирішити проблему ідентифікації на основі використання ID –кодів та провести розрахунок індексу Гірша покликані такі наукометричні бази, як Scopus або Web of Science. Але їх можливості мають обмежений характер, тому що не всі науковці мають публікації, які включені до цих баз.

Альтернативним варіантом створення ідентифікаторів авторів Orcid, Google Scholars, ResearcherID тощо. Вчений отримує свій обліковий запис, в якому буде представлений список його публікацій з можливістю доступу до них всіх зацікавлених сторін. Завдяки функціональної сумісності ідентифікаторів, узгодження особистості окремого вченого з його науковою діяльністю (публікація статей, робота в наукових установах, отримання грантів тощо), здійснюється системою автоматично.

Крім наукової ідентифікації вченого, ідентифікатори одночасно надають низку супровідних сервісів: пошук авторів або робіт на задану тематику, можливість ознайомитися з відгуками або рецензіями, підбір статей на задану тематику тощо. Таким чином кожен з ідентифікаторів доповнює один одного, що створює у підсумку для вченого можливість отримати повний пакет послуг зі свої ID ідентифікації, таблиця 1.

Відповідно до таблиці 1, можна порекомендувати таку послідовність дій науковця по ідентифікації в базах даних, рисунок 1.

Таблиця 1.

Основні сервіси ідентифікаторів

Сервіси	Перелік наукових публікацій	Повні тексти публікацій	Платність	Метрики	Функціональна сумісність та інтеграція з іншими системами та наукометричними базами	Данні про рецензування опублікованих робіт	CV науковця
ResearchGate	так	так	ні	частково	ні	ні	частково
Google Scholars	так	ні	ні	так	частково	ні	ні
Orcid	так	ні	ні	ні	частково	частково	так
ResearcherID	так	ні	ні	так	ні	так	так
Registry of Research Data Repositories	так	так	ні	так	так	ні	так
Crossref	так	ні	ні	так	так	ні	так
Researchbib	так	так	ні	так	так	ні	ні
Scholaromete	частково	ні	ні	частково	частково	частково	ні
WorldCat	так	так	ні	так	так	ні	ні
CiteSeerX	частково	ні	ні	частково	ні	ні	ні
CEEOL	так	ні	ні	так	частково	ні	ні
Ulrich's Periodicals Directory	так	так	так	так	ні	ні	ні
EBSCO	так	так	ні	так	так	так	ні
Compendex	так	так	ні	так	так	ні	так

Джерело: розробка автора

Рисунок 1. Послідовність дій науковця по ідентифікації в базах даних

Отримання кодів в базах даних ідентифікаторів дозволяє перейти до представлення своїх здобутків в наукометричних базах Web of Science та Scopus. Через свої сервіси ці бази надають вичерпну характеристику наукової активності будь якого вченого [10].

Порівняльна оцінка обох систем приведена в таблиці 2.

Таблиця 2.

Порівняння характеристик наукомеричних баз Web of Science та Scopus

	Web of Science	*Scopus*
Покриття та поширеність	□ □ □ □ □	□ □ □ □
Кількість цитувань	□ □ □ □	□ □ □ □
Простота використання, уточнення пошуку / аналіз результатів	□ □ □ □ □	□ □ □ □ □
Діяльність з розробки колекцій	□ □ □	□ □ □
Середнє значення	□ □ □ □	□ □ □ □

Джерело: Web of Science and Scopus:a Comparative review of Content and Searching Capabilities Advisor Reviews / The Charleston Advisor / July 2009 www.charlestonco.com

Як видно з таблиці 2, обидві бази даних мають добре організовані основні та розширені функції пошуку. WOS має індекси, які можна переглядати для особистих та групових авторів та публікацій. Scopus автоматично відображає перелік усіх результатів, тоді як у WOS потрібно використовувати функцію аналізу, але цей аналіз обмежений 100 000 записів і відображатиме лише 500 найкращих результатів. У Scopus можна вибрати до 2000 записів, щоб побачити всі цитовані посилання для подальшого аналізу. У WOS для створення звіту про цитування можна використовувати до 10 000 записів. Scopus дозволяє здійснювати прямий експорт до Refworks, тоді як EndNote повністю інтегрований та вільно доступний для будь-якого користувача WOS.

Додатково до таких основних ідентифікаторів, як Orcid, Google Scholars та ResearcherID, розповсюдження отримали також такі системи ідентифікації вченого, як:

- AuthorClaim – мультидисциплінарний відкритий реєстр унікальних ідентифікаторів вчених. Розроблений на базі даних RePEc, спеціалізований сервіс RePEc Author Service орієнтований, насамперед, на представлення публікацій науковців, що опікуються економічними дисциплінами;
- Scopus Author ID. Для авторів, які опублікували більше однієї статті, у Scopus створюються індивідуальні облікові записи, профілі авторів з їх унікальними ідентифікаторами (Author ID). Ці профілі надають таку інформацію, як кількість публікацій, роки публікаційної активності, галузі досліджень, посилання на основних співавторів, загальна кількість цитувань на публікації автора, загальна кількість джерел, на які посилається автор, індекс Гірша автора тощо.

Публікаційна активність українських вчених, статті яких включені до наукометричних баз Web of Science та Scopus представлена на рисунку 2.

За інформацією бази даних Scopus, на сьогоднішній момент Україна посідає 43 місце за показниками публікаційної активності серед усіх країн світу. Відповідно до рисунка 2, у 2019 році показники публікаційної діяльності істотно зменшились. Так, кількість опублікованих монографій зменшилась на 45,5%; підручників, посібників та наукових статей – на 1,9%; досліджень, опублікованих в міжнародних базах даних – на 1,7%. Основними друкованими роботами є наукові звіти, підготовлені за результатами науково-технічних робіт, виконаних за рахунок загального фонду, що фінансувалися МОН (58,1 %) та НАН (26,4 %).

Джерело: науково-аналітична доповідь МОН та УкрІНТЕІ. https://nim.media/articles/mistse-ukrayini-u-mizhnarodnomu-naukometrichnomu-vimiri-naukovo-publikatsiyna-aktivnist-nashikh-vchenikh-u-2019-rotsi

Рисунок 2. Публікаційна активність українських науковців, статті що входять до наукометричних баз даних

Досягнення наукової продуктивності.

Науковець, який прагне збільшити показники самоефективності, звичайно збільшує кількість своїх публікацій. На цьому етапі слід врахувати наступне:

- визначити дослідницьку стратегію та пріоритети досліджень на майбутнє;
- звернутися до наукових фондів або самостійно організувати дослідницький проект;
- публікувати результати свої досліджень у журналах що рецензуються або представити їх для обговорення на конференціях.

Узагальнення практики підготовки наукової публікації також дозволяє зробити певні зауваження [8]. В першу чергу це тема статті. При її визначенні необхідно знайти оптимальне поєднання власного наукового інтересу та кон'юнктури ринку публікацій. Є теми, які поза якості самої статті навряд чи привернуть увагу редактора. В той же час, іноді не дуже добре підготовлена стаття, але за цікавою темою може бути підтримана.

Велике значення має урахування на етапі підготовки рукопису найпоширеніших помилок, які допускають автори при написанні наукових статей. Для їх виключення є сенс ознайомитися з оформленням і змістом наукових статей в Science Direct або зареєструватися в науковій мережі Research Gate та звернутися до її сервісів. До речі, початок пошукової активності автора в цьому випадку не залишиться непоміченим.

Висновки

Враховуючи, що наукова стаття, крім повідомлення про отримані результати з проведеного дослідження, одночасно є засобом представлення потенціалу вченого, можна дати наступні поради:

- в англомовному науковому світі термінальним продуктом, в якому втілюється наукова інформація, є стаття в науковому журналі, що включений до бази Scopus або Web of Science. Кількість статей є основним критерієм оцінки поточної роботи викладача університету або науковця. В її якості розглядається тільки стаття, що була включена до бази Scopus або Web of Science. Інші види публікацій, такі як тези, навчальні посібники тощо рахуються як Grey literature (сіра література);
- наукова публікація поза її виду є специфічний товар, який продається на ринку, в міжнародному науковому співтоваристві. Платою за нього може бути не тільки гроші, але і посилання в інших статтях. Для цього журнал має розвивати певну активність, реєструючись в платних і безкоштовних базах даних (як би рекламуючи товар – конкретну статтю);
- якість наукової публікації звичайно оцінюється кількістю посилань. Журнал, що включений в міжнародні наукометричні бази Scopus або Web of Science гарантує, що всі статті, опубліковані в ньому, відповідають певним вимогам по низці критеріїв та в перспективі будуть набирати посилання.

Література.

1. Бишке К.Дж., Епископ Р.М., Гарсия В.Л. 1996). Полезность шкалы самоэффективности исследования. Журнал оценки карьеры. 1996. 4 (1). С. 59–75.

2. Білощицький, А.О. Наукометричні бази та індикатори цитування наукових публікацій. *Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві.* Вип. 4 (5). Одеса: АО Бахва, 2013. С. 198–203.

3. Бурков, В. Н., А. А. Белощицкий, В. Д. Гогунский. Параметры цитируемости научных публикаций в наукометрических базах данных. *Управління розвитком складних систем*. 2013. № 15. С. 134–139.

4. Гальчевська О.А. Використання міжнародних наукометричних баз даних відкритого доступу в наукових дослідженнях. Інформаційні технології в освіті. 2015. № 23. С. 12 . URL: https://core.ac.uk/download/pdf/32309572.pdf https://www.researchgate.net/publication/311499095_USING_THE_INTERNATIONAL_SCIENTOMETRIC_DATABASES_OF_OPEN_ACCESS_IN_SCIENTIFIC_RESEARCH

5. Ефективність наукової діяльності, наукометричні бази даних, індекс цитування. URL: http://www.ztu.edu.ua/ua/science/sc_help.php.

6. Кивик С. Роль академического исследователя: повышение ожиданий и повышение производительности. *Высшее образование*. 2013. 65 (4). С. 525–538.

7. Мазур В., Мазур Е., Панцирева А А.. Ииспользование международных наукометрических баз данных WEB OF SCIENCE и SCOPUS для научных исследований в аграрных учебных заведениях высшего образования. *Економіка, Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*, 2019, № 4.

8. Тихонкова И.А. Відбір видань до Web of Science Core Collection: еволюція критеріїв. In book: Наука України в світовому інформаційному просторі (pp.14-31). Chapter: 17. Publisher: Akademperiodyka. URL: https://www.researchgate.net/publication/347985170_Vidbir_vidan_do_Web_of_Science_Core_Collection_evolucia_kriteriiv

9. Спірін О. М., Лупаренко Л. А. Досвід використання програмної платформи OPEN JOURNAL SYSTEMS для інформаційно-комунікаційної підтримки науково-освітньої діяльності. Інформаційні технології і засоби навчання, 2017, Том 61, №5. С. 196–218. URL: https://www.researchgate.net/publication/331469732_DOSVID_VIKORISTANNA_PROGRAMNOI_PLATFORMI_OPEN_JOURNAL_SYSTEMS_DLA_INFORMACIJNO-KOMUNIKACIJNOI_PIDTRIMKI_NAUKOVO-OSVITNOI_DIALNOSTI/link/5c7a80a2299bf1268d311b6d/download

10. Alberto Martín-Martín, Enrique Orduna-Malea, Mike Thelwal, Emilio Delgado López-Cózar. Google Scholar, Web of Science, and Scopus: a systematic comparison of citations in 252 subject categories. Journal of Informetrics, vol. 12, no. 4, pp. 1160–1177, 2018. https://doi.org/10.1016/J.JOI.2018.09.002

11. Marco Seeber, Mattia Cattaneo, Michele Meoli, Paolo Malighetti, 2017). Marco Seeber, Mattia Cattaneo, Michele Meoli, Paolo Malighetti. Self-citations as strategic response to the use of metrics for career decisions. December 2017, Research Policy 48(2), DOI: 10.1016/j.respol.2017.12.004 URL: https://www.researchgate.net/publication/322003122_Self-

12. Nalimov, V., Mulcjenko, B. Measurement of Science: Study of the Development of Science as an Information Process. Washington DC: Foreign Technology Division, 1971.

13. Nurith Epstein , Martin R. Fischer. Academic career intentions in the life sciences: Can research self-

efficacy beliefs explain low numbers of aspiring physician and female scientists? Published: September 14, 2017. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0184543 URL: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0184543

14. Hirsch J.E. An index to quantify an individual's scientific research output. Proc. Natl. Acad. Sci. USA. 2005. Vol. 102, N 46. P. 16569–16572.

15. April J. Stull3 and Eric D. Ciappio. Successful Scientist: What's the Winning Formula?. Ciappio4 3 Pennington Biomedical Research Center, Baton Rouge, LA; and 4 DSM Nutritional Products, Parsippany, NJ. 2013. URL: https://academic.oup.com/advances/article/5/6/795/4558102

References:

1. Byshke K.Dzh., Epyskop R.M., Harsyia V.L. (1996). Poleznost' shkaly samoeffektyvnosty yssledovanyia. *Zhurnal otsenky kar'ery*. 1996. 4 (1). S. 59–75.

2. Biloschyts'kyj, A. O. (2013). Naukometrychni bazy ta indykatory tsytuvannia naukovykh publikatsij. *Informatsijni tekhnolohii v osviti, nautsi ta vyrobnytstvi.* Vyp. 4 (5). Odesa: AO Bakhva, 2013. C. 198–203.

3. Burkov, V. N., A. A. Beloschytskyj, V. D. Hohunskyj. (2013). Parametry tsytyruemosty nauchnykh publykatsyj v naukometrycheskykh bazakh dannykh. *Upravlinnia rozvytkom skladnykh system*. 2013. № 15. S. 134–139.

4. Hal'chevs'ka O.A. (2015). Vykorystannia mizhnarodnykh naukometrychnykh baz danykh vidkrytoho dostupu v naukovykh doslidzhenniakh. Informatsijni tekhnolohii v osviti. 2015. № 23 S. 12. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/32309572.pdf https://www.researchgate.net/publication/311499095_USING_THE_INTERNATIONAL_SCIENTOMETRIC_DATABASES_OF_OPEN_ACCESS_IN_SCIENTIFIC_RESEARCH

5. Efektyvnist' naukovoi diial'nosti, naukometrychni bazy danykh, indeks tsytuvannia. URL: http://www.ztu.edu.ua/ua/science/sc_help.php.

6. Kyvyk S. (2013). Rol' akademycheskoho yssledovatelia: povyshenye ozhydanyj y povyshenye proyzvodytel'nosty. *Vysshee obrazovanye*. 2013. 65 (4). S. 525–538.

7. Mazur V., Mazur E., Pantsyreva A A. (2019). Yyspol'zovanye mezhdunarodnykh naukometrycheskykh baz dannykh WEB OF SCIENCE y SCOPUS dlia nauchnykh yssledovanyj v ahrarnykh uchebnykh zavedenyiakh vyssheho obrazovanyia. *Ekonomika, Finansy. Menedzhment: aktual'ni pytannia nauky i praktyky*, 2019, № 4.

8. Tykhonkova Y.A. Vidbir vydan' do Web of Science Core Collection: evoliutsiia kryteriiv. In book: Nauka Ukrainy v svitovomu informatsijnomu prostori (pp.14–31). Chapter: 17. Publisher: Akademperiodyka. URL: https://www.researchgate.net/publication/347985170_Vidbir_vidan_do_Web_of_Science_Core_Collection_evolucia_kriteriiv

9. Spirin O. M., Luparenko L. A. (2017). Dosvid vykorystannia prohramnoi platformy OPEN JOURNAL SYSTEMS dlia informatsijno-komunikatsijnoi pidtrymky naukovo-osvitn'oi diial'nosti. Informatsijni tekhnolohii i zasoby navchannia, 2017, Tom 61, №5. S. 196- 218. URL:https://www.researchgate.net/publication/331469732_DOSVID_VIKORISTANNA_PROGRAMNOI_PLATFORMI_OPEN_JOURNAL_SYSTEMS_DLA_INFORMACIJNO-KOMUNIKACIJNOI_PIDTRIMKI_NAUKOVO-OSVITNOI_DIALNOSTI/link/5c7a80a2299bf1268d311b6d/downloadAlberto

10. Alberto Martín-Martín, Enrique Orduna-Malea, Mike Thelwal, Emilio Delgado López-Cózar. (2018). Google Scholar, Web of Science, and Scopus: a systematic comparison of

citations in 252 subject categories. Journal of Informetrics, vol. 12, no. 4, pp. 1160-1177, 2018. https://doi.org/10.1016/J.JOI.2018.09.002

11. Marco Seeber, Mattia Cattaneo, Michele Meoli, Paolo Malighetti, (2017). Marco Seeber, Mattia Cattaneo, Michele Meoli, Paolo Malighetti. Self-citations as strategic response to the use of metrics for career decisions. December 2017, Research Policy 48(2), DOI: 10.1016/j.respol.2017.12.004. URL: https://www.researchgate.net/publication/322003122_Self-

12. Nalimov, V., Mulcjenko, B. (1971). Measurement of Science: Study of the Development of Science as an Information Process. Washington DC: Foreign Technology Division, 1971.

13. Nurith Epstein, Martin R. Fischer. (2017). Academic career intentions in the life sciences: Can research self-efficacy beliefs explain low numbers of aspiring physician and female scientists? Published: September 14, 2017. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0184543 URL: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0184543

14. Hirsch J.E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. Proc. Natl. Acad. Sci. USA. 2005. Vol. 102, N 46. P. 16569–16572.

15. April J. Stull3 and Eric D. Ciappio. (2013). Successful Scientist: What's the Winning Formula?. Ciappio4 3 Pennington Biomedical Research Center, Baton Rouge, LA; and 4 DSM Nutritional Products, Parsippany, NJ. 2013. URL: https://academic.oup.com/advances/article/5/6/795/4558102

УДК 332.14:[614.215:711.455

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237230

Владислав Сухаренко
директор державного закладу «Спеціалізований (спеціальний) санаторій «Аркадія» Міністерства охорони здоров'я України», аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОЇ ГАЛУЗІ

У статті розглянуті фундаментальні концепції, теорії, моделі вітчизняних та зарубіжних вчених в сфері дослідження еволюції теоретичних уявлень про категорію «ресурси» від розуміння сутності ресурсу як фактора суспільного виробництва в класичній економічній думці до появи ресурсної теорії фірми. Уточнено термінологічний апарат управління ресурсним забезпеченням санаторно-курортної галузі. Надано авторське визначення ресурсного забезпечення санаторно-курортної галузі. Запропоновано модель ресурсного забезпечення суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі з позиції процесно-функціонального підходу.

***Ключові слова**: ресурси; ресурсне забезпечення; санаторно-курортна галузь; санаторно-курортні заклади; процес ресурсного забезпечення; формування; розподіл; відтворення ресурсів.*

Vladyslav Sukharenko
Director of the state institution «Specialized (special) Sanatorium «Arcadia» of the Ministry of Health of Ukraine», PhD student of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF RESOURCE PROVISION OF THE SANATORIUM AND RESORT INDUSTRY

The article considers the fundamental concepts, theories, models of domestic and foreign scientists in the study of the evolution of theoretical ideas about the category of «resources» from understanding the essence of the resource as a factor of social production in classical economic thought to the emergence of resource theory. The terminological apparatus of resource management of the sanatorium-resort industry has been specified. The author's definition of resource provision of the sanatorium-resort industry is given. A model of resource provision of business entities of the sanatorium-resort industry from the standpoint of process-functional approach is proposed.

The basis for the development of the sanatorium and resort industry of Ukraine is the availability and integrated use of resources which, taking into account the introduction of new technologies, are a factor of innovative development and the basis for creating competitive advantages of organizations and institutions. Modern understanding of the essence of resources is the result of long-term development of scientific thought. The basis of modern scientific theories that study the formation, distribution and use of limited resources for the production of useful goods is the resource theory of the firm. The essence of the resource theory of the firm is the need to constantly and timely identify, develop, protect the resource base of the organization, using new combinations of resources, which should ensure the effective transformation of resources in the organization into values for consumers.

Currently, resource theory in management has several different schools that demonstrate the unity of understanding of the essence of competitive advantage, which is achieved by the presence of a unique combination of resources and competencies of the firm.

The article establishes that the resource theory in the management of the sanatorium-resort industry should be based on the study of resources using systemic, functional, process and balance approaches, which will identify the main characteristics of different types of resources, types of relationships between them, factors of influence, possible transformational changes, to create an information-analytical base of their analysis for development and decision-making on resource management.

Despite the importance, functionality and comprehensiveness of the study of resources by representatives of various scientific fields, there is still no theoretical integrity in the representation of the process of resource provision of economic entities. Under the resource provision of business entities of the sanatorium-resort industry, we propose to understand a comprehensive, continuous, balanced process of state creation of conditions for the formation, distribution, reproduction of various resources for the implementation of strategic goals of the industry and development.

The process of resource provision of the sanatorium-resort industry covers the stages of formation, distribution and reproduction of resources. The article presents a model of resource provision of the sanatorium-resort industry from the standpoint of process-functional approach. The application of the model of resource provision in the practical activities of economic entities of the sanatorium-resort industry will improve the quality of medical services by improving the effectiveness of the resource provision process.

***Key words**: resources; resource provision; sanatorium-resort industry; sanatorium-resort institutions; process of resource provision; formation; distribution; reproduction of resources.*

© Сухаренко В.В., 2021.

Постановка проблеми

Постановка проблеми. В умовах реформування системи охорони здоров'я, підвищення вимог до організації системи реабілітації інвалідів і хворих, удосконалення відновлювального лікування і профілактики загострення хронічних захворювань, що обумовлено погіршенням загальної медико-демографічної ситуації в країні і стану здоров'я різних контингентів населення, одним із пріоритетів державної політики в сфері охорони здоров'я є розвиток реабілітаційної медицини і використання для цих цілей ресурсів санаторно-курортних закладів. Як важливий структуроутворюючий елемент системи охорони здоров'я, санаторно-курортна галузь поєднує у процесі реабілітації населення всі групи ресурсів, є джерелом задоволення потреб суспільства у медичних послугах та є базою для працевлаштування певної кількості працівників.

Для вирішення проблеми удосконалення діяльності санаторно-курортних закладів в умовах нестабільності соціально-економічної і медико-демографічної ситуації в суспільстві необхідний комплексний підхід, який, з одного боку, враховуватиме характеристики стану здоров'я населення, його потреби в реабілітації, а з іншого боку – досягнутий рівень функціонування санаторно-курортних закладів і можливості удосконалення механізмів їх ресурсного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В останні десятиріччя проблематика функціонування та розвитку санаторно-курортної галузі привертала увагу багатьох вітчизняних вчених. Низка питань державного управління розвитком санаторно-курортної галузі висвітлена в працях таких вчених, як І. Артюхова, О. Балабанова, О. Бейлик, І. Бережна, М. Бойко, М. орущак, Б. Буркинський, В. Василенко, С.Васильчак, О. Галаченко, Л. Гринів, П. Гудзь, О. Гулич, Ю. Деркач, І. Дишловий, А. Єлістратова, В. Єфимова, О. Жидяк, В. Кифяк, А. Ліпенцев, М. Мальська, А. Пегушина, О. Севастьянова, С. Слепаков, В. Смолій, М. Субота, С. Цьохла, О. Чайковська.

О. Галаченко, досліджуючи проблему формування регіональної політики розвитку санаторно-курортних послуг, наголошує, що передумовою підвищення ефективності функціонування санаторно-курортного комплексу є впровадження інновацій на основі ефективного використання ресурсного потенціалу оздоровчих закладів і регіону, інфраструктурного забезпечення, новітніх технологій, врахування впливу інституційного середовища і маркетингової діяльності та створення сучасних санаторно-курортних продуктів [1, с. 3].

Теоретичні та прикладні аспекти розвитку санаторно-курортної сфери розробляли зарубіжні дослідники: Н. Ален, І. Барчуков, Л. Бол, Д. Бугаліс, Дж. Гендерсон, І. Інскіп, А. Параскевас, М. Стельцнер, Дж. Флетчер, М. Юн.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вище відмічених авторів, необхідно відзначити, що переважна більшість отриманих результатів стосується формування державної та регіональної політики розвитку санаторно-курортних послуг, підвищення конкурентоздатності національного санаторно-курортного продукту, формування стратегії розвитку рекреаційно-туристичних регіонів і підприємств. Разом з тим, проблема удосконалення механізмів ресурсного забезпечення санаторно-курортної галузі з метою підвищення якості реабілітаційних послуг не знайшла належного відображення. Зазначене зумовило актуальність розв'язання цієї проблеми.

Актуальність дослідження посилюється:

- важливістю розвитку існуючих теоретико-методологічних підходів до управління ресурсним забезпеченням закладів санаторно-курортної сфери;
- фокусуванням уваги більшості наукових розробок на розгляді окремих видів ресурсів без врахування їх взаємозв'язку і взаємозалежності, взаємодоповнюваності і якісної неоднорідності та можливості комбінування;
- відсутністю теоретичної цілісності в представленні процесу ресурсного забезпечення санаторно-курортної галузі.

Перераховані фактори визначають необхідність формування цілісної теоретико-методологічної бази, яка б передбачала розробку ефективних механізмів, які б дозволили забезпечити сталий розвиток санаторно-курортної галузі на основі підвищення результативності управління її ресурсним забезпеченням.

Мета

Мета статті – подальший розвиток теоретичних положень ресурсного забезпечення санаторно-курортної галузі.

Виклад основного матеріалу

Основою розвитку санаторно-курортної галузі України є наявність і комплексне використання ресурсів які, з урахуванням впровадження новітніх технологій, є фактором інноваційного розвитку та підґрунтям створення конкурентних переваг організацій і закладів галузі.

Господарський кодекс України визначає галузь – як сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види виробничої діяльності [2, ст. 260]. Отже, санаторно-курортна галузь – сукупність суб'єктів господарювання, які здійснюють санаторно-курортну діяльність. За класифікацією видів економічної діяльності України – діяльність санаторно-курортних закладів відноситься до виду охорононооздоровчої діяльності – «діяльність лікарняних закладів – короткострокове та тривале перебування пацієнтів у лікарнях широкого профілю, які здійснюють медичну, діагностичну та лікувальну діяльність» [3]. За Господарським кодексом України, вид господарської діяльності має місце у разі об'єднання ресурсів (устаткування, технологічних засобів, сировини та матеріалів, робочої сили) для створення виробництва певної продукції або надання послуг [2, ст. 259].

В загальному розумінні ресурси представляють собою сукупність елементів, які можуть бути використаними людиною для життєдіяльності та залученими в процес праці для виробництва різноманітних споживчих вартостей. Ресурси в економіці – це реальні потоки й запаси всіх видів чинників, використовуваних суспільством [4, с. 30].

Сучасне розуміння сутності ресурсів є результатом тривалого розвитку наукової думки. Перші свідчення щодо формування суспільних знань про ресурси і усвідомлення їх значимості можна знайти ще в епоху

становлення первинних суспільств. Розуміння сутності ресурсів як основи суспільного розвитку стало формуватися в епоху розквіту древніх рабовласницьких цивілізацій. До початку 17 сторіччя ресурси та їх обмеженість все ще не були об'єктом наукового аналізу. Окремі елементи наукової теорії ресурсів починають з'являтися лише в епоху становлення класичної політичної економії (18-19 ст.).

Базою сучасних наукових теорій, які вивчають формування, розподіл і використання обмежених ресурсів для виробництва корисних благ є теорія наукового пізнання ресурсів, сформульована Жаном Батистом Сеєм в епоху становлення класичної ресурсної парадигми [5]. Дана теорія була доопрацьована представниками неокласичної ринкової теорії (19 ст.), які виділили фактори виробництва: працю (цілеспрямована діяльність людей), землю (природні ресурси), капітал (засоби виробництва). Неокласики підкреслюють таку важливу характеристику факторів виробництва як обмеженість і роблять перші спроби сформувати механізми їх ефективного використання суспільством. Сучасні прихильники неокласичної школи (20 ст.) досить часто четвертим фактором виробництва вважають підприємливість.

Подальший розвиток ресурсна теорія набуває у 20 ст., із появою теорії стратегічного управління, в рамках якої була сформована ресурсна теорія фірми, сутність якої в необхідності постійно і своєчасно виявляти, розвивати, захищати ресурсну базу організації, застосовуючи нові комбінації ресурсів, що має забезпечити ефективне перетворення ресурсів в ході діяльності організації на цінності для споживачів.

На початку 20 ст. ресурсна теорія була представлена окремими публікаціями Е. Чемберлена і Дж. Робінсона 1930 років. Її базові ідеї сформульовані Е. Пенроуз (1956) в теорії росту фірми. З 1980 років ресурсна теорія розвивається і перетворюється в ресурсну теорію фірми, визнану найбільш перспективною, завдяки дослідженням Б. Вернельфельда, Р. Рамельта, Дж. Барни, К. Коннера и К. Прахалада, М. Петераф, І. Дирекса і К. Кула та інших.

В теперішній час ресурсна теорія в управлінні налічує кілька різних шкіл, які демонструють єдність розуміння сутності конкурентної переваги, яка досягається наявністю унікальної комбінації ресурсів та компетенцій фірми. Відмінності містяться у визначенні статусу і ролі ресурсів і методів досягнення конкурентних переваг. В результаті сформувалися два основні аналітичні напрями ресурсного підходу в управлінні – статичний та динамічний. Прихильники статичного підходу основну увагу приділяють аналізу змістовної сторони ресурсів та їх значенню у формуванні і збереженні конкурентних переваг фірми. Послідовники динамічного підходу досліджують процеси акумулювання, мобілізації і комбінування ресурсів із наступною їх трансформацією в конкурентні переваги. На основі фундаментальних досліджень було сформульовано ряд дефініцій: неспецифічні, малоспецифічні та ідіосинкратичні ресурси; компетенції і ресурси; імпліцитні та експліцитні компетенції; стратегічні активи; соціальна складність ресурсів; взаємозалежність ресурсів тощо.

На початку 21 ст. ресурсна парадигма набула подальшого розвитку із появою теорії оптимальних механізмів. Американські вчені Л. Гурвіц, Е. Маскін та Р. Майєрсон [6; 7; 8] у 2007 році за розробку її основних положень отримали Нобелевську премію з економіки. Спростовуючи метафору «невидимої руки ринку» Адама Сміта, яка в ідеальних умовах забезпечує ефективний розподіл ресурсів, науковці доводять, що на практиці умови функціонування організацій далеко не ідеальні і характеризуються відсутністю вільної конкуренції, неповнотою інформації для споживачів, позаринковими непрозорими домовленостями при укладанні угод між господарюючими суб'єктами. Теорія оптимальних механізмів ставить питання, наскільки механізми розподілу ресурсів є ефективними в цих умовах; яким є оптимальний механізм досягнення конкретної мети, чи то суспільний добробут, чи отримання прибутку приватним бізнесом; в яких ситуаціях ринки працюють ефективно, а в яких необхідне державне регулювання, і в якій формі воно має реалізовуватися. Дана теорія вирішує проблему організації стратегічної взаємодії (узгодження стимулів) господарюючих суб'єктів і формування механізму раціонального розподілу ресурсів в умовах неповноти інформації на ринку.

На думку Е. Маскіна конструювання механізмів раціонального розподілу ресурсів починається з визначення бажаного результату або соціальної мети і критеріїв оцінки оптимальності рішення, які залежать від постановки задачі, від контексту. Наприклад, якщо соціальна мета полягає в тому, щоб забезпечувати виробництво суспільних благ, рішення буде складатися з певної кількості таких благ. Критерій бажаності або оптимальності отриманого рішення при оцінці створеного механізму вибору того чи іншого суспільного блага «часто виглядає так: чи максимізує рішення щодо цього суспільного блага одержувану в цілому вигоду за вирахуванням витрат на надання цього блага?» [9, с. 18].

Проблему ресурсного обміну в стратегічному управлінні описує балансова модель ресурсних відносин, яка була висунута розробниками теорії зацікавлених сторін (теорії стейкхолдерів). Модель будується на тому, що мотивом взаємовідносин стейкхолдерів будь-якої організації є обмін ресурсами, цінними для них [10]. В результаті цих відносин виникає мережа. Зв'язки між елементами мережі, які вказують на наявність обміну ресурсами, незалежно від їх виду, може бути трьох типів: асиметричні на користь організації – найбільш вигідний варіант для організації; асиметричні на шкоду організації – неприйнятний варіант, так як він не вигідний для організації, оскільки вона віддає більше, ніж отримує; еквівалентні – варіант, вигідний для сторін в рівних умовах. Наявність будь-яких асиметричних зв'язків (обміну ресурсами) може викликати конфлікти організації зі стейкхолдерами, тому система повинна прагнути до еквівалентного обміну (балансу). Практична значимість застосування балансової моделі ресурсних відносин дозволяє стратегічно оцінити характер ресурсних взаємовідносин організації і визначитися з необхідністю внесення в них коректив.

Отже, ресурсна теорія в управлінні санаторно-курортною галуззю повинна будуватися на дослідженні ресурсів із застосуванням системного, функціонального, процесного і балансового підходів, що дозволить виявити основні характеристики різних видів ресурсів, типи зв'язків між ними, чинники впливу, можливі тран-

сформаційні зміни, створити інформаційно-аналітичну базу їх аналізу для розробки і прийняття рішень щодо управління ресурсами.

Незважаючи на важливість, функціональність і всебічність дослідження проблематики ресурсів представниками різних наукових напрямів, все ще відсутня теоретична цілісність в уявленні процесу ресурсного забезпечення суб'єктів господарювання.

Більшість наукових розробок фокусує увагу на розгляді окремих видів ресурсів без урахування їх взаємозалежності, взаємодоповнюваності, якісної неоднорідності і можливості комбінування.

Найбільш поширеною класифікацією ресурсів, в тому числі закладів санаторно-курортної галузі, є виділення: земельних, матеріальних, фінансових, рекреаційних і нематеріальних ресурсів [11, с. 236]. До останніх вчені відносять соціальні, інституційні, адміністративні, кадрові, інформаційні, інтелектуальні, інноваційні, організаційні, комунікативні ресурси і ресурси часу.

О. Галаченко стверджує, що ресурсну базу сфери санаторно-курортних послуг складають: рекреаційно-лікувальні, інфраструктурні, фінансові, медичні, матеріально-технічні, трудові, інвестиційні, маркетингові ресурси [1, с. 83].

Наукове тлумачення поняття «ресурсне забезпечення» зустрічається рідко і в основному торкається функціонування підприємств, організацій, закладів, рідше – галузей або органів державного управління.

Група дослідників державного управління [12, с. 54] вважає, що ресурсне забезпечення організації – це сукупність ресурсів, що використовуються чи можуть використовуватися організацією для здійснення своєї діяльності.

А. Чорна [13, с. 23] розуміє ресурсне забезпечення діяльності економічної організації з функціональних позицій, як складну систему систематизованих завдань, методик, методів, моделей розвитку організації, які дають можливість обґрунтувати, вибрати спосіб її ресурсного забезпечення та оцінити ефективність обраного способу.

О. Кремінь [14, с. 12] трактує поняття ресурсного забезпечення підприємства з позицій процесного підходу, як сукупність певних видів ресурсів (матеріальних, технологічних, трудових, фінансових, інформаційних, інтелектуальних) і джерел їх формування, що беруть безпосередню участь у процесах розвитку підприємства або можуть бути мобілізовані з метою забезпечення широкомасштабного використання його потенційних можливостей та переходу до якісно нового стану.

Т. Безверхнюк [15], досліджуючи ресурсне забезпечення регіонального управління, вважає, що це система державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей.

І. Сокових у визначення поняття ресурсного забезпечення організації включає керований аспект динамічних умов господарювання: «ресурсне забезпечення – це сукупність ресурсів, доступних господарському суб'єкту, які можуть бути включені в процес виробництва в різних комбінаціях, що визначаються технологіями, з врахуванням прогнозних змін умов господарювання» [16].

Узагальнюючи існуючі трактовки досліджуваного поняття запропонуємо авторське визначення. Так, під ресурсним забезпеченням суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі розуміємо комплексний, безперервний, збалансований процес створення державою умов для формування, розподілу, відтворення різного виду ресурсів для реалізації стратегічних цілей функціонування і розвитку галузі.

Модель ресурсного забезпечення санаторно-курортної галузі з позиції процесно-функціонального підходу представлена на рисунку 1.

Дана модель дозволяє уточнити етапи процесу ресурсного забезпечення з розглядом паралельно виконуваних функцій управління, що сприяють реалізації даного процесу з метою досягнення конкретних цілей розвитку.

Процес ресурсного забезпеченням санаторно-курортної галузі охоплює стадії формування, розподілу та відтворення ресурсів.

Формування ресурсів – ідентифікація (визначення, встановлення за визначеними критеріями), утворення і накопичення необхідної кількості вимірюваних можливостей для здійснення певної діяльності або створення умов, за яких певні перетворення дають необхідний результат, відбувається в процесі реалізації суб'єктами господарювання соціально-економічних відносин при здійсненні виробничо-господарської діяльності. (в процесі функціонування).

На нашу думку, в санаторно-курортній галузі функціонують і розвиваються інституційна, майнова, медико-соціальна, економічна, культурно-історична, екологічна, туристична, рекреаційна взаємодіючі соціально-економічні підсистеми, у яких формуються ресурси, пов'язані між собою, з системою загалом, із внутрішнім і зовнішнім середовищем суб'єктів господарювання цієї галузі.

На формування ресурсів санаторно-курортної галузі справляють вплив безліч чинників, які вимагають постійного моніторингу, всебічного вивчення змін в їх стані, обліку в процесі управління ресурсами.

У складі основних чинників ефективного формування ресурсів санаторно-курортних закладів необхідно враховувати ресурси державного управління: здатності і компетенції органів влади до формування збалансованого портфелю ресурсів, створення, мобілізації і реалізації ресурсних конкурентних переваг санаторно-курортних закладів.

Формування ресурсів санаторно-курортної галузі відповідає певним вимогам, які характеризують їх інтенсивне і раціональне утворення і накопичення: достатність, що підтверджує здатність виконувати поставлені цілі функціонування суб'єктами господарювання галузі; рівномірність, що свідчить про регулярність і сталість ресурсного забезпечення; ліквідність – характеристика, яка описує можливість швидко і безперешкодно здійснити ті або інші економічні операції з ресурсом; збалансованість - призводить до стійкого протікання процесів функціонування ресурсів.

Розподіл ресурсів пов'язаний із відносно пропорційним їх розміщенням, використанням і споживанням для досягнення цілей функціонування суб'єктів господарювання. В процесі розподілу постає питання щодо вибору найкращого (оптимального з точки зору певного критерію) варіанту використання обмежених ресурсів.

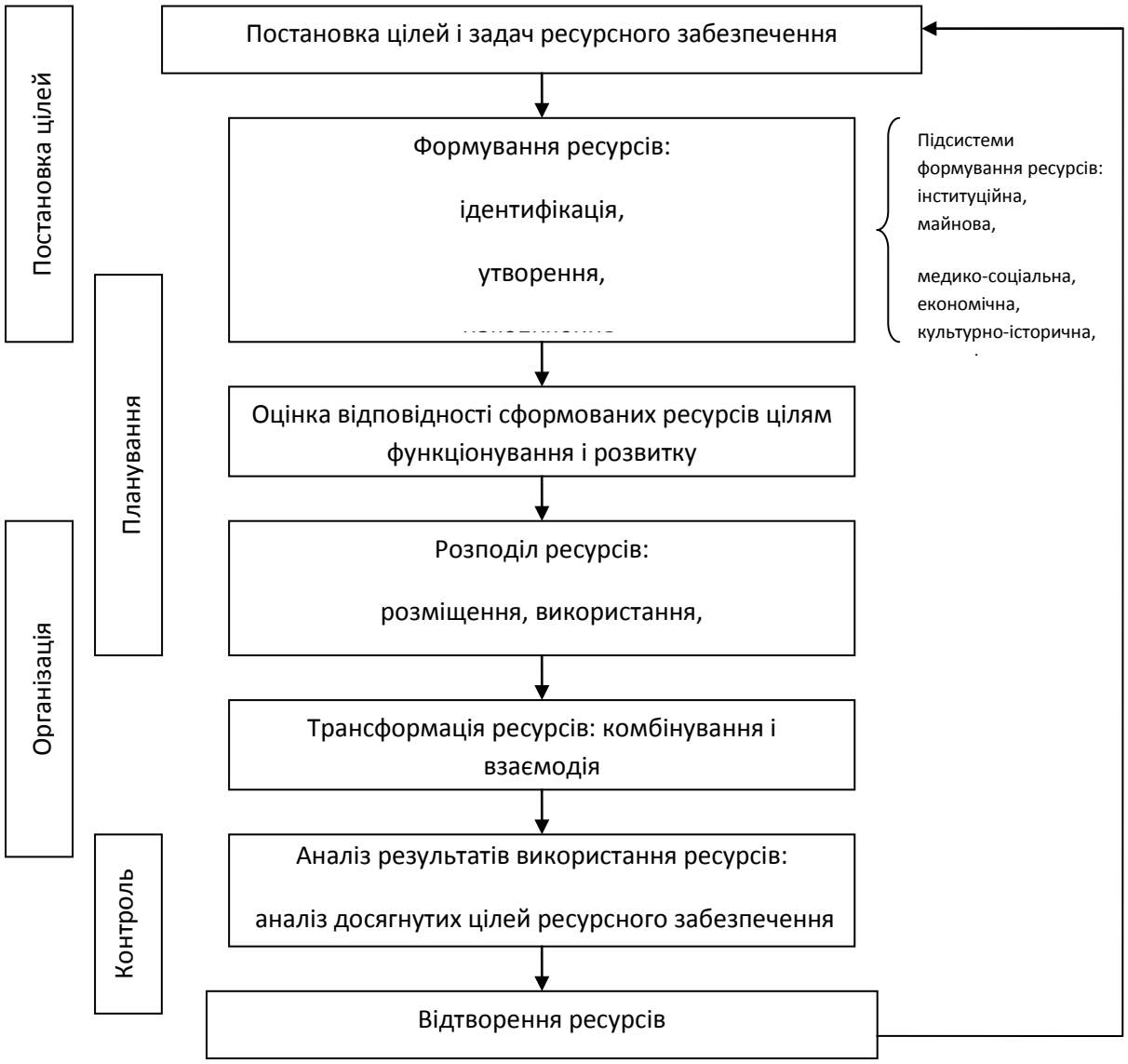


Рис. 1. Модель ресурсного забезпечення суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі з позиції процесно-функціонального підходу.

Відтворення ресурсів – процес відновлення споживчих якостей ресурсів відповідно до встановлених критеріїв. На думку О. Літвінова, особливості відтворення окремих видів ресурсів підприємства в першу чергу пов'язані із особливостями їх натурально-речового втілення [17, с. 61].

Застосування моделі ресурсного забезпечення в практичній діяльності суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі дозволить за рахунок поліпшення результативності процесу ресурсного забезпечення підвищити якість медичних послуг.

Висновки

Теоретичною базою дослідження проблеми ресурсного забезпечення суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі служать фундаментальні концепції, теорії, моделі, розроблені вітчизняними та зарубіжними вченими в сфері дослідження еволюції теоретичних уявлень про категорію «ресурси» від розуміння сутності ресурсу як фактора суспільного виробництва в класичній економічній думці до появи ресурсної теорії фірми.

Перспективою подальших досліджень є окреслення основних положень ресурсної теорії стосовно управління закладами санаторно-курортної галузі, розширення уявлення про сфери, об'єкти і процеси застосування ресурсної теорії і її еволюційних зрушень у просторі суб'єктів господарювання санаторно-курортної галузі України, що дозволить отримати відповіді на низку питань і уявлення про глибинні процеси і джерела поліпшення можливостей управління їх ресурсним забезпеченням.

Літереатура.

1. Галаченко О. О. Розвиток сфери санаторно-курортних послуг: регіональний аспект: монографія. Львів: Вид-во ПП «Арал», 2017. 360 с.

2. Господарський кодекс України: Кодекс України: Закон України від № 436-IV 16.01.2003 р. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/card/436-15#n1710

3. Класифікація видів економічної діяльності: Наказ, Класифікатор Держспоживстандарт України від № 457 від 11.10.2010 р. URL: https://evrovektor. com/kved/2010/122/Ohorona-zdorov-ja

4. Верхоглядова Н.., Письменна О. Класифікація ресурсів та її значення для управління ресурсозбереженням. *Інвестицій: практика та досвід.* 2015. №16. С. 27–31.

5. Сэй, Ж. Б. Трактат по политической экономии. Москва: Директ-Медиа, 2007. 67 с. URL: https://biblioclub. ru/index. php?page=book&id=26847

6. Hurwicz L. But who will guard the guardians? Nobel prize lecture. December 8. 2007. p. 280–291.

7. Maskin E. Mechanism design: how to implement social goals. Nobel prize lecture. December 8. 2007. Pp. 296–307.

8. Myerson R. Perspectives of mechanism design in economic theory. *Nobel prize lecture.* December 8. 2007. Pp. 320–341.

9. Маскин Э. С. Конструирование экономических механизмов: как реализовать социальные цели: Докл. к X Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7 9 апреля 2009 г. / пер. с англ. Ю. М. Яновской; ред. пер. Ф. Т. Алескеров. Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. 22 с. URL: http://www. hse. ru/data/565/294/1241/%D0%9C%D0%B0%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BD. pdf

10. Freeman R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. First Edition. Boston: Harpercollins College Div, January 1984. 275 p.

11. Пономаренко В. С. Стратегія управління підприємством. Харків: Основа, 1999. 620 с.

12. Галаченко О. О. Регіональна політика розвитку сфери санаторно-курортних послуг: автореф. дис.... д-ра економ. наук. Ін-т регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України. Львів, 2019. 40 с.

13. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

14. Чорна А. Структура ресурсного забезпечення економічної безпеки підприємства. Вісник Хмельницького національного університету. 2009. № 4. Т. 1. С. 93.

15. Кремінь О. М. Ресурсне та організаційне забезпечення ефективного розвитку підприємств (за матеріалами цукрових заводів України): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: Київ, 2009. 21 с.

16. Безверхнюк Т. Принципи ресурсного забезпечення регіонального управління. URL: http://www. nbuv. gov. ua/old_jrn/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_1/Bezverhruk. pdf

17. Соковых И. С. Ресурсное обеспечение предприятий: сущность и принципы формирования. URL: http://cyberleninka. ru/article/n/resursnoe-obespechenie-predpriyatiysuschnost-i-printsipy-formirovaniya

18. Літвінов О. С. Відтворення нематеріальних ресурсів підприємства: сутність та види. Економіка та держава. 2015. № 3. С. 59–63. URL: http://nbuv. gov. ua/UJRN/ecde_2015_3_15

References.

1. Halachenko O. O. Rozvytok sfery sanatorno-kurortnykh posluh: rehionalnyi aspekt: monohrafiia. Lviv: Vyd-vo PP «Aral», 2017. 360 s.

2. Hospodarskyi kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid № 436-IV 16.01.2003 r. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/card/436-15#n1710

3. Klasyfikatsiia vydiv ekonomichnoi diialnosti: Nakaz, Klasyfikator Derzhspozhyvstandart Ukrainy vid № 457 vid 11.10.2010 r. URL: https://evrovektor. com/kved/2010/122/Ohorona-zdorov-ja

4. Verkhohliadova N.., Pysmenna O. Klasyfikatsiia resursiv ta yii znachennia dlia upravlinnia resursozberezhenniam. *Investytsii: praktyka ta dosvid.* 2015. №16. S. 27–31.

5. Sэi, Zh. B. Traktat po polytycheskoi эkonomyy. Moskva: Dyrekt-Medya, 2007. 67 s. URL: https://biblioclub. ru/index. php?page=book&id=26847

6. Hurwicz L. But who will guard the guardians? Nobel prize lecture. December 8. 2007. p. 280–291.

7. Maskin E. Mechanism design: how to implement social goals. Nobel prize lecture. December 8. 2007. Pp. 296–307.

8. Myerson R. Perspectives of mechanism design in economic theory. Nobel prize lecture. December 8. 2007. Pp. 320–341.

9. Maskyn Э. S. Konstruyrovanye эkonomycheskykh mekhanyzmov: kak realyzovat sotsyalnыe tsely: Dokl. k X Mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvytyia эkonomyky y obshchestva, Moskva, 7 9 aprelia 2009 h. / Per. s anhl. Yu. M. Yanovskoi; red. per. F. T. Aleskerov. M.: Yzd. dom HU VShЭ, 2009. 22 s. URL: http://www. hse. ru/data/565/294/1241/%D0%9C%D0%B0%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BD. pdf

10. Freeman R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. First Edition. Boston: Harpercollins College Div, January 1984. 275 p.

11. Ponomarenko V. S. Stratehiia upravlinnia pidpryiemstvom. Kharkiv: Osnova, 1999. 620 s.

12. Halachenko O. O. Rehionalna polityka rozvytku sfery sanatorno-kurortnykh posluh: avtoref. dys.... d-ra ekonom. nauk. In-t rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnohoho NAN Ukrainy. Lviv, 2019. 40 s.

13. Derzhavne upravlinnia: navch. posib. / A. F. Melnyk, O. Yu. Obolenskyi, A. Yu. Vasina, L. Yu. Hordiienko ; za red. A. F. Melnyk. Kyii: Znannia-Pres, 2003. 343 s.

14. Chorna A. Struktura resursnoho zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky pidpryiemstva. Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. 2009. № 4. T. 1. S. 93.

15. Kremin O. M. Resursne ta orhanizatsiine zabezpechennia efektyvnoho rozvytku pidpryiemstv (za materialamy tsukrovykh zavodiv Ukrainy): avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. ekon. nauk: Kyiv, 2009. 21 s.

16. Bezverkhniuk T. Pryntsypy resursnoho zabezpechennia rehionalnoho upravlinnia. URL: http://www. nbuv. gov. ua/old_jrn/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_1/ Bezverhruk. pdf

17. Sokovыkh Y. S. Resursnoe obespechenye predpryiatyi: sushchnost y pryntsypы formyrovanyia. URL: http://cyberleninka. ru/article/n/resursnoe-obespechenie-predpriyatiysuschnost-i-printsipy-formirovaniya

18. Litvinov O. S. Vidtvorennia nematerialnykh resursiv pidpryiemstva: sutnist ta vydy. Ekonomika ta derzhava. 2015. № 3. S. 59–63. URL: http://nbuv. gov. ua/UJRN/ecde_2015_3_15

УДК 343.35:35.08

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237233

Олександр Чебан
доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

На основі підходу гносеологічної інтерпретації розглянуто явище корупції, яке має міждисциплінарний характер. Це дозволяє зрозуміти сутність корупції та створити теоретико-методологічну основу щодо його визначення в цілому та його окремих випадків. В рамках статті розглянуто деякі підходи щодо визначення корупції у вітчизняному та зарубіжному дискурсі. Визначені та розглянуті теорія легітимності, принципал-агентська теорія, інституціональна теорія, теорія колективних дій, теорія гри. Також розглянуто окремі випадки явища корупції, такі як перерозподільна (redistributive) та видобувна (extractive) корупція. При розгляді неоптримоніальних систем виокремлюється клієнтелізм та фаворитизм, що є проявом корупції в цих системах.
***Ключові слова**: публічне управління; корупція; теоретичні підходи.*

Oleksandr Cheban
Associate Professor of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent

THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

The problematic of the article is aimed at defining some theoretical aspects of corruption in public administration. The relevance is determined by the fact that Ukrainian scientists, politicians, representatives of international organizations are concerned that there is a dangerous tendency for the growth of corruption in Ukraine. Accordingly, the attitude towards Ukraine as a corrupt state is formed, which cannot ensure the proper activities of the relevant institutions, in particular the justice system. Thus, corruption and its various manifestations are risks in relation to social development and obstacles to the reforming of public administration and local self-government in Ukraine.

Based on the approach of epistemological interpretation, the article examines the phenomenon of corruption, which has an interdisciplinary nature. This allows us to understand the essence of corruption and create a theoretical and methodological basis for its definition in general and its individual cases. The article considers some approaches to the definition of corruption in the Ukrainian and international discourse. The theory of legitimacy, principal-agent theory, institutional theory, collective action theory, game theory is defined and considered. Individual cases of corruption, such as redistributive and extractive corruption, are also considered. Considering the neopatrimonial system stands out clientelism and favoritism, which is a manifestation of corruption in these systems.

The interdisciplinarity and versatility of such a complex phenomenon as corruption requires the formation of a theoretical and methodological basis for its definition. Constructivism and epistemological interpretation as one of its manifestations should be used to understand the essence of corruption. In our opinion, structuring theoretical views and types of corruption will create an integrated and systematic approach through which appropriate tools can be created to reduce corruption in the public administration system. Thus, the application of certain aspects stated above provides an opportunity for the formation of a noocratic approach in «correcting» elements of the public administration system, developing measures to prevent and combat corruption, and the like.
***Key words**: public administration; corruption; theoretical approaches.*

Постановка проблеми

Вітчизняні вчені, політики, представники міжнародних організацій зазначають, що в Україні спостерігається небезпечна тенденція щодо зростання масштабів корупції. Відповідно, формується ставлення до України як до корумпованої держави, яка не може забезпечити належну діяльність відповідних інститутів, зокрема це стосується системи правосуддя. Вважається, що одним з аспектів високого рівня корупції в різних сферах суспільного життя є сприймання корупції українським населенням як закономірного явища. Посилаючись на дослідження відомої міжнародної організації Transparency International, можна стверджувати, що країни, які визначаються як найбільш корумповані, піддаються військовим конфліктам на їх території, відбувається знищення інфраструктури тощо [1].

Недосконаліть демократичної системи публічного управління в умовах взаємозалежності політики та економіки призводить до зрощення влади та бізнесу. Тому таке поєднання інтересів забезпечує передумови проявів корупції в державі. Отже, корупція та її різноманітні прояви є ризиками щодо суспільного розвитку та є перешкодами на шляху реформування державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У вітчизняному науковому дискурсі у галузі публічного управління та адміністрування проблематика корупції розглядається через ана-

© Чебан О.І., 2021.

ліз нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади. Серед науковців, що розглядали ці питання, можна назвати наступних: В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко та багато інших.

Зокрема, С. Серьогін приділяє значну увагу механізмам попередження та протидії корупції в органах публічної влади України. Він виокремлює такі механізми попередження та протидії корупції: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-громадянські, соціокультурні [2]. Л. Білинська виділяє наступні групи безпосередніх причин та умов розвитку корупції: політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні [3]. М. І. Флейчук обґрунтувала концептуальні основи моделі та стратегії системної протидії корупції і детінізації економіки в процесі збалансованого соціально-економічного розвитку [4].

Окремий підхід пропонує О. Бусол, який розглядає вимірювання й оцінювання корупції під кутом зору діяльності міжнародних організацій, які здійснюють моніторинг корупції, та описує індикатори, які при цьому використовуються [5]. М. Мельник визначає й характеризує низку індикаторів корупції, за якими можна вимірювати її рівень [6]. На противагу зазначеним підходам, Є. Беген обстоює думку, що корупцію практично неможливо виміряти, оскільки вона являє собою абстрактне різноаспектне явище. Можна лише досліджувати емпірично та статистично й на підставі результатів будувати моделі корупції [7].

В зарубіжному науковому дискурсі серед чисельних дослідників виокремимо Дж. Ламбсдорфа, який розглядає різні методики вимірювання корупції в різних країнах від Північної Америки до Західної Європи. Дослідник зазначає: ураховуючи, що фактичний рівень корупції не може бути визначений безпосередньо, він вимірюється через сприйняття корупції респондентами, які представляють певне суспільство чи соціальні групи. Проте, такий підхід теж може не давати об'єктивних даних, якщо сприйняття зібрані упереджено, тому при вимірюванні корупції необхідно об'єднувати респондентів у групи за певними ознаками і враховувати характеристики цих груп при формулюванні висновків [8].

Авторитетний дослідник корупції Карл Фрідріх зазначав, що рівень корумпованості органів публічної влади безпосередньо пов'язаний з контекстом та процедурами її здійснення, а також відповідного суспільного консенсусу щодо домінуючих державно-владних відносин. Тому, на переконання дослідника, корупція виступає надзвичайно негативним явищем – певною «патологією політики», за якої «псується» вся політична система суспільства – і політичні інститути, і державні високопосадовці, і місцеві чиновники. Розростання такої патології сприяє розвитку клептократичного політичного режиму, що виступає відповідною формою організації системи публічної влади, побудованої переважно на корупційних відносинах [9].

А. Елліотт, досліджуючи вплив корупції на показники соціально-економічного розвитку, дійшов висновку, що високий рівень корупції у сфері публічного управління позбавляє доцільності індивідуальну антикорупційну боротьбу і веде до появи «несприятливої» рівноваги, яка характеризується постійним рівнем корупції, низькими обсягами інвестицій і слабкими темпами економічного зростання [10].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

За останні десятиріччя корупція стала предметом значної кількості теоретичних та емпіричних досліджень. Результатом стало різноманітні та альтернативні підходи до її тлумачення, типології та способи попередження. Це спричинило широке, але досить некоректне застосування визначення цього явища у політичному та суспільному дискурсі. Під корупцією часто розуміють широкий спектр її проявів, починаючи від хабарів за відповідну прихильність, крадіжку державних коштів до певного спектру сумнівних економічних і політичних практик, за допомогою яких політики і чиновники збагачуються.

Форми корупції різноманітні з точки зору того, хто є суб'єктами, ініціаторами, як це відбувається та якою мірою це практикується. Також причини та наслідки корупції є складними та різноманітними. Причини вишукували в індивідуальній етиці, громадянській культурі, в історії та традиціях, в економічній системі, в інституціональній структурі та в політичній системі. Корупція є багатогранним явищем тому концептуальні підходи до розгляду явища корупції містять багато конотацій, що вимагає вироблення аналітичної функціональності для її більш детального визначення.

Мета

Мета цієї статті полягає в тому, щоб зрозуміти причини корупції через розгляд різноманітних підходів до його визначення, що в кінцевому підсумку дозволить здійснити розробку і реалізацію ефективних стратегій та ініціатив щодо боротьби з корупцією в майбутньому. Дослідження причин виникнення корупційних дій потребує застосування підходу гносеологічної інтерпретації, де цінність отримання багатьох даних досягається за допомогою комунікацій та врахування різноманітних поглядів. Гносеологічна інтерпретація такого складного та неоднозначного поняття, як корупція, створює теоретико-методологічну основу щодо його визначення в цілому та його окремих випадків. Крім того треба зазначити, що дана тематика є складною та достатньо суб'єктивною за висновками.

Виклад основного матеріалу

Проблематика корупції та її вплив на суспільний розвиток, складність і чутливість цього питання, певний суб'єктивізм спрямовують дослідження на соціальний конструктивізм, який використовується як теоретична основа для проведення досліджень. Тобто використання соціального конструктивістського погляду, а не перевірка припущень, надає глибшого розуміння та можливості опису цього явища [11].

Явище корупції має міждисциплінарний характер, тому можна спостерігати розвиток досліджень цього питання у багатьох сферах – таких як політика, економіка, право тощо. Міждисциплінарний характер досліджень дозволяє створити підґрунтя для теоретичного пояснення цього явища. Теорія легітимності, яка є частиною теоретичних досліджень політичної сфери пропонує визначати рівень корупції за допомогою законодавства. Дослідження, які ґрунтуються на даному

підході, показують, що для вирішення питання відповідності теорій щодо прогнозування корупції треба спиратися на юридичні теорії, які встановлюють право влади через законодавство визначати та попереджувати корупцію. Наприклад, одним з тверджень є те, що країни, які прийняли британський кодекс законів, проектуватимуть нижчий рівень корупції. Тобто, за допомогою юридично встановлених норм і правил виникають умови для подолання корупції та її проявів [12].

В публічному та науковому дискурсі при визначенні поняття корупції завжди згадується держава. Треба зауважити, що при розгляді феномену корупції необхідно враховувати, що дане явище притаманне не тільки відносинам «громадянин – держава», а й взаємовідносинам у приватній сфері, особливо коли суб'єкт ринку має монопольне становище. Повертаючись до публічного управління, зазначимо, що зазвичай під корупцією розуміють орієнтовану на особисту вигоду поведінку осіб, які представляють державу, або скоріше державну владу, та як зловживання суспільними благами публічними посадовими особами для особистих цілей. Основними причинами корупції часто називають – владу, можливість, моральну складову, але особливістю корупції є те, що корупційні дії мають найбільший прояв при сполучення двох факторів – влади та можливості.

Дослідження показують, що завдяки політичному впливу, контролю процесів тощо створюються можливості у цій сфері. Також доповнює ці фактори недосконалість судової та правової системі, яка певним чином «захищає» корупціонерів та дозволяє їм ухилятися від покарання. Треба зауважити, що сама можливість не спонукає до корупції, а саме влада надає впевненості корупційним діям. Але можливість не буде використана, якщо людина не має бажання її використовувати. Зазначимо, що на поведінку впливають фактори спокуси, жадібності, егоїстичності, відсутності релігійних цінностей, а також моральні домішки, які ініціюють корупційні дії. Разом з тим, на поведінку мають вплив розмір хабаря, обставини тощо.

Феномен корупції та її прояви є складними та комплексними явищами й поки що не вироблено загальновизнаної теорії, яка б пояснювала причини корупції. В науковій літературі до основних теорій, що пояснюють корупцію, відносять: принципал-агентську теорію, теорію колективних дій, інституційну теорію та теорію гри.

Так, інституціональна теорія або інституціоналізм – використовує інституційні характеристики країни та уряду, такі як чинне законодавство, чітко визначені антикорупційні норми та незалежні антикорупційні інститути, що мають повноваження щодо примусового виконання, для визначення корупції в державному секторі. Інституціональна теорія вивчає процеси та механізми, за допомогою яких структури, схеми, правила та процедури встановлюються як авторитетні вказівки щодо соціальної поведінки [13].

Щодо розуміння корупції, інституціональна теорія вносить соціальний контекст і забезпечує систематику розуміння того, як корупція може закріпитися в організаціях, в установах та суспільстві, незважаючи на існування антикорупційної системи. Інституційна теорія вважає, що корупція впливає на характер, структуру і прозорість політичної системи та її інститутів. Визначається взаємозв'язок між корупцією, інституціями, політичними системами, культурою та гендером [14].

Інституціоналісти зазначають, що хоча корупція й може відбуватися на індивідуальному рівні, але вона може носити й інституційний характер у випадках, коли інституції структуровані таким чином, що дозволяє їм відхилятися від їх призначення. Одним з прикладів є приватне фінансування політичних кампаній у США. В США кандидатам, які приймають участь у виборах, дозволяється отримувати фінансову підтримку від різноманітних приватних джерел – таких, як звичайні громадяни, приватні корпорації, культурні або релігійні групи. Таким чином, обраний політик, який отримав фінансову підтримку від приватної компанії, може «просунути» певний регламент, спрямований на зменшення фіскального тиску у сфері, де ця компанія працює [15]. Практика поєднання фінансової підтримки та недостатньої прозорості становлять відповідну проблему. Навіть якщо кандидати не діють незаконно на індивідуальному рівні, то сама практика приватного пожертвування може спричиняти політичну корупцію, а інститут демократичних виборів бути залежним від впливу фінансових пожертвувань.

Прихильники принципал-агентської теорії основною причиною корупції в державному секторі називають прагнення до особистої вигоди, хоча це є спрощенням складних відносин між людьми та державою. Існують декілька підходів, які допомагають деконструювати ці відносини. Перший – це економічний підхід до моделі основного агенту і пов'язана з ним проблема агентства [16].

Модель основного агенту передбачає, що агенти (державні службовці) служать для захисту інтересів довірителя (громадськість, парламент чи наглядові органи). Однак насправді інтереси агентів часто відрізняються від інтересів довірителя, і хоча перший може прописати правила виплат у відносинах «принципал – агент», існує інформаційна асиметрія на користь агента, яка може бути використана ним для особистої вигоди. У цьому контексті виникає проблема агентства, коли агенти вирішують здійснити корумповану операцію, сприяючи власним інтересам на шкоду інтересам довірителя. Щоб обмежити проблему з агентством, довіритель може розробити стимули та схеми (наприклад, моніторинг та нагляд) для обмеження потенційних зловживань агентом [17].

Зазначимо, що тривалий термін економічна література посилалася на модель головного агенту для пояснення корупції. Як альтернатива цій теорії просувається теорія колективних дій. Вона пояснює, чому системна корупція зберігається, незважаючи на закони, які роблять її незаконною, і чому корупція чинить опір різним антикорупційним зусиллям у деяких країнах.

Теорія колективних дій виходить за рамки традиційних взаємовідносин між основними особами та підкреслює важливість таких факторів, як довіра та те, як люди сприймають поведінку інших. В цьому аспекті дослідники розглядають системну корупцію як колективну проблему, оскільки люди раціоналізують власну поведінку, ґрунтуючись на уявленнях про те, що будуть робити інші у тій же ситуації. Коли корупція стає соціальною нормою, всі починають сприймати це як спосіб «зробити справи». Люди усвідомлюють негативні наслідки поширеної корупції, але вони беруть участь у

корупційних діях, оскільки вважають, що не має сенсу бути єдиною чесною людиною корумпованої системи [18].

У таких умовах антикорупційні заходи, засновані на моделі головного агента, не будуть ефективними, оскільки немає «головних принципів», які б застосовували антикорупційні норми. Інституційна чи організаційна культура корупції призводить до нормалізації корупційних практик як на суспільному, так і на індивідуальному рівні та до безкарності за порушення чи ігнорування формальних антикорупційних правил. Для боротьби з корупцією в цих умовах необхідні колективні та скоординовані підходи, наприклад, реформаційні коаліції або проактивні альянси однодумців. Ці підходи часто називають ініціативами «колективної дії».

Ще одна теорія, яка пояснює поширеність корупції в державному секторі, – це теорія ігор. Дана теорія запозичує економічні підходи і прагне дати обґрунтування корупційних рішень державних службовців. Корупція є частиною раціонального розрахунку та невід'ємним і часто глибоко вкоріненим методом, за допомогою якого люди приймають рішення. У цьому контексті люди стикаються з «дилемою в'язня». Слід також зазначити, що різні ситуаційні та психологічні фактори можуть відігравати роль у формуванні неетичної поведінки, іноді незважаючи на найкращі наміри індивіда діяти етично [19].

Поряд з широким публічним та науковим обговоренням таких видів корупції, як політична, бюрократична, індивідуальна та колективна, розглянемо такі види корупції, як перерозподільна (redistributive) та видобувна (extractive) корупція.

Розглядаючи явище перерозподільної корупції, дослідники відмічають слабку позицію держави у суспільних відносинах. Різноманітні соціальні та економічні групи, носії інтересів та приватні особи є добре організованими і досить потужним, що дозволяє їм отримувати користь від корупційних дій у відносинах з органами публічної влади. Тобто, державна та політична еліта не є основним бенефіціаром видобутих та спожитих ресурсів, що у наступному призводить до виснаження державних ресурсів. Також наслідком такого роду корупції є занепад державних інституцій та національної економіки.

Дослідники виділяють потужні етнічні, регіональні групи або клани, які є достатньо сильними, щоб отримувати державні інвестиції, проекти розвитку, міжнародну допомогу, регіональну автономію та представництва в національних інституціях. Це можуть бути іноземні або місцеві корпоративні інтереси, які здатні купувати національні ресурси за низькими цінами, концесії, пільгові режими, дозволи та пільги з податку [20].

Так, зазначені політично сильні та добре організовані групи можуть кинути виклик державі через корупцію. Здійснення корупційних дій щодо функціонерів, чиновників та політиків дозволяє купувати та адаптувати норми і правила до тих, хто за них платить, тобто створюється режим залежності від політичної та фінансової підтримки цих груп. Негативний ефект перерозподільної корупції полягає в тому, що держава втрачає регулюючу спроможність і стає недієздатною та політично безсилою. Потенціал держави збирати податки та надавати державні послуги буде зруйнований, її здатність здійснювати узгоджену політику знищується, зменшується здатність держави трансформувати суспільство та економіку відповідно до національних політичних пріоритетів, проводити раціональну політику розвитку тощо.

Перерозподільна корупція особливо шкодить бідним, оскільки ресурси приватизуються та перерозподіляються відповідно до здатності груп впливати на політику за допомогою тиску та хабарів. Ресурси не розподіляться відповідно до «універсалістичних» чи ідеологічних міркувань, потреб та справедливості. В умовах, коли спроможність держави буде зруйнована, найбільш постраждають ті, хто найбільше потребують політичного перерозподілу основних суспільних благ (школи, охорона здоров'я, соціальні послуги та захист держави тощо).

При розгляді видобувної корупції дослідники визначають більш сильну позицію держави у суспільних відносинах ніж у визначенні перерозподільної корупції. Правляча еліта є головною силою, яка використовує державний апарат як свій інструмент для вилучення ресурсів із суспільства, і це робить на благо правителів. Ця теорія частково базується на вивченні авторитарних країн загалом та на досвіді неопатримоніальних держав зокрема.

Цей підхід до визначення корупції застосовується при розгляді суспільств, де держава є найсильнішою стороною, а також у суспільствах, де правляча еліта перетворилася на домінуючий і правлячий клас, що контролює владні повноваження держави. Теорія також підкреслює загальновідоме твердження, що вся влада має тенденцію до корумпованості, а абсолютна влада розбещує абсолютно. Чим більше політична влада зосереджена виключно в руках кількох людей, тим більше спокуса зловживання владою, егоїстичного пошуку багатства та примітивного видобутку.

Теорія видобувної корупції базується на головному понятті у політичній науці – понятті авторитаризму. Авторитарні правителі використовують владні можливості держави у боротьбі за владу задля досягнення, утримання і збільшення своїх повноважень, а також для накопичення ресурсів для особистої вигоди за рахунок ресурсів нації. У політичному плані засоби, доступні авторитарним правителям, варіюються від харизми та переконань до відвертого застосування насильства. Вони можуть використовувати складні інституційні механізми, такі як, наприклад, президентські системи, однопартійні системи та взаємодію конкурентів, щоб обмежити участь та розподіл влади. Вони можуть використовувати цензуру та фальсифікацію виборів, встановлювати несправедливі закони та зневажати закони, які вони прийняли самі, використовувати порушення прав людини, такі як політичний нагляд та залякування, ув'язнення та тортури [21].

У неопатримоніальних системах немає чіткого розмежування між публічним та приватним надбанням. Державна посада та посада взагалі розглядаються як особистий актив та особисте право, і це трактується як приватний ресурс. Таким чином, для всієї політичної системи характерна глибока і ретельна приватизація та узурпація державних ресурсів. Політика значною мірою стосується розподілу ресурсів у формі робочих місць, контрактів, стипендій, подарунків та інших державних ресурсів рідним, друзям та політичним союзникам.

Клієнтелізм – основна риса неопатримоніальної системи. Це складна ієрархічна мережа взаємовідносин меценат-клієнт, завдяки якій меценати надають послуги, посади та різноманітну підтримку своїм клієнтам в обмін на політичну та матеріальну підтримку. Ці клієнтські «мережі взаємності» або «мережі взаємодії» використовуються меценатами на різних рівнях для створення підтримки шляхом видобутку та розподілу багатства та престижу, будуючи піраміду соціальної диференціації [22].

В дослідженнях зазначається, що авторитарні, неопатримоніальні режими з відповідним доступом до ресурсів надзвичайно важко демократизувати. Іншою мовою, коли правляча еліта має відносно легкий доступ до різноманітних ресурсів або зовнішньої підтримки, то вона буде відносно незалежною від звичайної або традиційної економічної діяльності в країні, а також від її загального економічного розвитку [23].

Визначаючи види корупції треба зазначити, що навколо самої корупції лежить низка суміжних злочинів, що призводить до існування в літературі заплутаного масиву інших понять пов'язаних з корупцією. Разом з тим, хотілось би навести декілька з них, які стосуються вищенаведеного матеріалу.

Фаворитизм – це механізм зловживання владою, що передбачає її т.з. «приватизацію» та упереджений розподіл державних ресурсів, незалежно від того, як ці ресурси накопичувалися. Фаворитизм або кронізм – це надання субсидій чи пільг друзям та родичам, незалежно від заслуг. Фаворитизм також пов'язують з корупцією оскільки відбувається зловживання владою у вигляді «приватизованого» розподілу ресурсів, хоча у визначенні корупції йдеться про накопичення ресурсів особою. Разом з тим, щодо розподілу ресурсів – фаворитизм тісно пов'язаний з корупцією, зокрема колективною та видобувною корупцією неопатримоніальних режимів.

Фаворитизм – це надання переваг друзям, родині, близьким та довіреним особам. У політичній сфері фаворитизм – це схильність державних чиновників та політиків, які мають доступ до державних ресурсів та повноваження приймати рішення щодо їх розподілу, надавати певні пільги при розподілі ресурсів. У більшості недемократичних систем президент, наприклад, має конституційне право призначати всі високі посади. Клієнтелістський фаворитизм є основною характеристикою неопатримоніальних суспільств, але в більшості суспільств – це досить повсякденна готовність віддати перевагу членам груп (сім'ї, клану, племені, етнічної, релігійної чи регіональної групи).

Непотізм – це особлива форма фаворитизму, при якій особа, яка має владні повноваження може призначати на «добрі» керівні посади членів сім'ї, близьких родичів тощо. Також до неопотізму відносяться дії щодо купівлі державної власності, преференції, гарантії держави, субвенції, публічні закупівлі, преференції через проведення економічної політики. Завдяки таким «механізмам» багато політиків та державних службовців змогли перейти з публічної діяльності до приватного бізнесу, використати державну владу для приватного багатства.

Висновки

Міждисциплінарність та багатогранність такого складного явища, як корупція, вимагає формування теоретико-методологічної основи його визначення. Конструктивізм та гносеологічна інтерпретація, як один з його проявів, повинен використовуватися задля розуміння сутності корупції. На наш погляд, структурування теоретичних поглядів та видів корупції створить комплексний та системний підхід за допомогою якого можливо створити відповідні інструменти зменшення корупції в системі публічного управління. Отже, застосування певних аспектів викладених вище надасть можливість формування ноократичного підходу у «виправленні» елементів системи публічного управління, вироблення заходів попередження та протидії корупції тощо.

Література.

1. Transparency International. URL: https://www.transparency.org
2. Серьогін С. М., Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. *Публічне управління: теорія та практика:* зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. 2010. № 1. С. 134–140.
3. Білінська Л. В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2013. № 6-1. Т. 1. С. 138–141.
4. Флейчук М. І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації: монографія. Львів: Ахілл, 2008. 660 с.
5. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія. Київ: Ін Юре, 2014. 564 с.
6. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2002. 32 с.
7. Беген Є. Емпіричні дослідження статистичних закономірностей процесу здійснення корупційних діянь в економіці. *Вісник Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка. Серія економіки.* 2010. № 43. С. 81–87
8. Lambsdorff J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007. 302 c.
9. Friedrich C. J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. N.Y.: Harper & Row, 1972. 287 p
10. Elliott A. (1999). Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. URL: https://www.semanticscholar.org/paper/Corruption-as-an-International-Policy-Problem-%3A-and-Elliott/8c94a29fc3f0bb13a00cce99e942bea65a860293
11. Agbiboa, E. D. (2012). Between corruption and development: The political economy of state robbery in Nigeria. Journal of Business Ethics, 108, 325–345.
12. Pellegrini, Lorenzo I Gerlagh, Reyer, 2004, Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels, in: Kyklos, 57. Jg.. Nr. 3, S. 429–456
13. Scott, James C. (1969): «The Analysis of Corruption in Developing Nations», Comparative Studies and History. Vol. 2, no. 3.
14. П'ясецька-Устич С. В. Клочанка К. Р. Інституціоналізація корупційних відносин у соціально-економічній системі: специфіка України. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. Вип. 4 (15) URL:

http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/15_2018/05.pdf

15. DW. Вибори в США: скільки коштують передвиборчі кампанії Трампа й Байдена. URL: https://www.dw.com/uk/vybory-v-ssha-skilky-koshtuiut-peredvyborchi-kampanii-trampa-y-baidena/a-55476007

16. Andrei Shleifer, Robert W. Vishny. Corruption. The Quarterly Journal of Economics. August 1993. Vol. 108, Issue 3, Pages 599–617. URL: https://doi.org/10.2307/2118402yint

17. Groenendijk, N. A principal-agent model of corruption. Crime. Law and Social Change (1997). 27, 207–229 URL: https://doi.org/10.1023/A:1008267601329

18. Marquette and Peiffer, 2015. Corruption and collective action: Shifting the equilibrium? Developmental Leadership Program Research Paper 32. University of Birmingham (2015).

19. Віра Валлє. Теорія зради: психологічні аспекти корупції URL:https://www.academia.edu/12525165/%

20. Marquette and Peiffer, 2015. Corruption and collective action: Shifting the equilibrium? Developmental Leadership Program Research Paper 32. University of Birmingham (2015).

21. Johnston M. (2008) The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. URL:https://doi.org/10.1111/1468-2451.00035

22. Ганжа А. М. Неопатримоніальний політичний режим в Україні 2010–2015: аналіз функціонування політичної системи. Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології» Том 28 (2015). URL: https://periodicals.karazin.ua/politology/article/view/5803

23. Фисун. А.А Украинская неопатримониальная демократия: формирование, специфика и тенденции развития. Ойкумена. 2011. Вып. 8. С. 119–127.

References.

1. Transparency International. URL: https://www.transparency.org

2. Serohin S. M., Serohin S. S. Mekhanizmy poperedzhennia ta protydii koruptsii v orhanakh publichnoi vlady. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka:* zb. nauk. prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. 2010. № 1. S. 134–140.

3. Bilinska L. V. Koruptsiia yak sotsialne, psykholohichne i moralne yavyshche. Naukovyi visnyk *Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia.* 2013. № 6-1. T. 1. S. 138–141.

4. Fleichuk M. I. Lehalizatsiia ekonomiky ta protydiia koruptsii u systemi ekonomichnoi bezpeky: teoretychni osnovy ta stratehichni priorytety v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Lviv: Akhill, 2008. 660 s.

5. Busol O. Yu. Protydiia koruptsiinii zlochynnosti v Ukraini u suchasnyi period: monohrafiia. Kyiv: In Yure, 2014. 564 s.

6. Melnyk M. I. Kryminolohichni ta kryminalno-pravovi problemy protydii koruptsii: avtoref. dys. d-ra yuryd. nauk. Kyiv, 2002. 32 s.

7. Behen Ye. Empirychni doslidzhennia statystychnykh zakonomirnostei protsesu zdiisnennia koruptsiinykh diian v ekonomitsi. *Visnyk Lvivskoho nats. un-tu im. I. Franka. Seriia ekonomiky*. 2010. № 43. S. 81–87

8. Lambsdorff J. G. The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007. 302 s.

9. Friedrich C. J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. N.Y.: Harper & Row, 1972. 287 r

10. Elliott A. (1999). Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. URL: https://www.semanticscholar.org/paper/Corruption-as-an-International-Policy-Problem-%3A-and-Elliott/8c94a29fc3f0bb13a00cce99e942bea65a860293

11. Agbiboa, E. D. (2012). Between corruption and development: The political economy of state robbery in Nigeria. Journal of Business Ethics, 108, 325–345.

12. Pellegrini, Lorenzo I Gerlagh, Reyer, 2004, Corruptions Effect on Growth and its Transmission Channels, in: Kyklos, 57. Jg.. Nr. 3, S. 429–456

13. Scott, James C. (1969): «The Analysis of Corruption in Developing Nations», Comparative Studies and History. Vol. 2, no. 3.

14. Piasetska-Ustych S. V. Klochanka K. R. Instytutsionalizatsiia koruptsiinykh vidnosyn u sotsialno-ekonomichnii systemi: spetsyfika Ukrainy. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia.* 2018. Vyp. 4 (15) URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/15_2018/05.pdf

15. DW. Vybory v SShA: skilky koshtuiut peredvyborchi kampanii Trampa y Baidena. URL: https://www.dw.com/uk/vybory-v-ssha-skilky-koshtuiut-peredvyborchi-kampanii-trampa-y-baidena/a-55476007

16. Andrei Shleifer, Robert W. Vishny. Corruption. The Quarterly Journal of Economics. August 1993. Vol. 108, Issue 3, Pages 599–617. URL: https://doi.org/10.2307/2118402yint

17. Groenendijk, N. A principal-agent model of corruption. Crime. Law and Social Change (1997). 27, 207–229 URL: https://doi.org/10.1023/A:1008267601329

18. Marquette and Peiffer, 2015. Corruption and collective action: Shifting the equilibrium? Developmental Leadership Program Research Paper 32. University of Birmingham (2015).

19. Vira Vallie. Teoriia zrady: psykholohichni aspekty koruptsii URL:https://www.academia.edu/12525165/%

20. Marquette and Peiffer, 2015. Corruption and collective action: Shifting the equilibrium? Developmental Leadership Program Research Paper 32. University of Birmingham (2015).

21. Johnston M. (2008). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. URL:https://doi.org/10.1111/1468-2451.00035

22. Hanzha A. M. Neopatrymonialnyi politychnyi rezhym v Ukraini 2010–2015: analiz funktsionuvannia politychnoi systemy. Visnyk KhNU imeni V. N. Karazina. Seriia «Pytannia politolohii» Tom 28 (2015). URL: https://periodicals.karazin.ua/politology/article/view/5803

23. Fysun. A.A Ukraynskaia neopatrymonyalnaia demokratyia: formyrovanye, spetsyfyka y tendentsyy razvytyia. Oikumena. 2011. Vыp. 8. S. 119–127.

УДК 35.07:351/354](100:477)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237238

Volodymyr Yatsenko
Associate Professor of Humanitarian and Social-political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-3845-0405

PRINCIPLES FOR BUILDING AND IMPROVING THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE

The main task is to analyze the effectiveness of management systems of other countries and, depending on their organizational structure of public administration, to identify dependence on this structure, the effectiveness of reform processes. The organizational structure of public administration is a public administration category that characterizes the relationship of the set of state apparatus and organizational relations between them, which are based on strict subordination and should ensure the relationship between management and control subsystems, the interaction of system elements.
***Key words**: organizational relations; evaluation; analysis; organizational structure of public administration; matrix structure; management technology.*

Володимир Яценко
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-3845-0405

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У теоріях державного управління до основних понять віднесено організаційні структури державного управління. Під організаційними структурами державного управління розуміється державно-управлінська категорія, яка характеризує відносини сукупності рівнів апарату державного управління та існуючих організаційних зв'язків між ними, які виявляють координацію і взаємодію елементів в діючій системі. Система відображає наявність елементів, форму внутрішньої організації системи, її статику, в то час як організаційні відносини підтримують ефективність внутрішніх структурних зв'язків.

У запропонованій статті наведені особливості підходів до формування організаційної структури державного управління. Розробка організаційної структури державного управління в умовах сьогодення – завдання непросте, адже головним компонентом організаційних структур державного управління виступають державні органи, пов'язані з формуванням державно-управлінських рішень. В світовій практиці представлено ряд характеристик державних органів: функціональні, юридичні, соціологічні та організаційні. Приналежність до державного апарату акцентується в організаційних структурах, де показуються організаційні властивості державних органів та їх дія на організаційні структури державного управління. Актуальність дослідження полягає у необхідності вдосконалення організаційної структури державного управління, забезпечити її адаптивність та гнучкість.

Вивчення основних принципових положень зарубіжного та вітчизняного досвіду формування організаційних структур державного управління дає об'єктивну потребу моделювання та вибору організаційних структур, які за своїми характеристиками відповідають тенденціям розвитку менеджменту, демократії та ринкової економіки. Дослідження організаційної структури державного управління демонструють, що в процесі розвитку соціальних систем організаційні структури стають більш складними. Та ускладнення організаційної структури призводить до неоднозначних наслідків. Наприклад: повільність проходження інформації, чисельність управлінського персоналу збільшується, погіршення оперативного реагування.
***Ключові слова**: організаційні зв'язки; оцінка; аналіз; організаційна структура державного управління; матрична структура; технологія управління.*

Постановка проблеми

The organizational structure of public administration is a component of the public administration system, due to its socio-political nature, socio-functional role, goals and content, which combines a certain set of public organizations, their staff, material and information resources allocated and spent society for the formation and implementation of public administration influences and maintaining the viability of the subject of government. The defining prerequisite for the effective functioning of the public administration system is the organizational structure of public administration, focused on ensuring the proper implementation of the defining goals and objectives. The organizational structure of public administration is a public administration category that characterizes the relationship of the set of state apparatus and organizational relations between them, which are based on strict subordination and should ensure the relationship between management and control subsystems, the interaction of system elements.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The processes of reforming the system of public administration in Ukraine are constantly in the center of attention of domestic scientists:

© Яценко В.А., 2021.

M. Dolishny, V. Bakumenko, V. Keretsman, N. Nyzhnyk, V. Chuzhikov. Studies of the experience of forming the organizational structure of public administration in the EU are reflected in the works of foreign and domestic scientists: R. Agranoff, A. Granberg, K. Lobanov, S. Smorgunov and others. Despite the significant scientific interest in the outlined problem, still insufficient attention is paid to the study of approaches to the modernization of the organizational structure of public administration in modern conditions and the effectiveness of its reform.

The formation of the structure of public authorities is carried out according to the well-known principle of G. Chandler «strategy determines the structure» [1] by defining goals for the implementation and construction of appropriate authorities to perform certain functions. Based on this, state power is exercised through the organization, which becomes its material force. Defining the range of goals, the list of main functions, the allocation of individual sub-functions are important factors influencing the choice of the structure of central and local executive bodies.

Мета

The purpose of the article is to analyze the effectiveness of management systems of other countries and, depending on their organizational structure of public administration to identify dependence on this structure, the effectiveness of reform processes.

The tasks are: to reveal the models of the organizational structure of public administration; analyze the types of organizational management structures; compare foreign and domestic organizational management structures; provide suggestions for choosing an effective organizational management structure.

Виклад основного матеріалу

Any structure reflects its components, the internal form of organization of the system, its statics, while organizational relations ensure the effectiveness of structural relationships. The interconnection and subordination of the elements of the structure are dynamic, as they must follow the changing object of control. Therefore, it is a set of management units that must be placed in strict subordination and ensure the relationship between the subject and the object of management [2].

The rules formulated by M. Weber in his normative model of rational bureaucracy can be applied to the organizational structures of public administration in general. And first of all – the rule of hierarchical management, which means that the structure of the lower level is subordinate to the structure of the higher level and is controlled by the latter [3].

State power for the implementation of its functions always relies on the state apparatus as a set of public authorities.

Signs of public authorities:

- the presence of a state body of state power;
- organizationally separate independent part of the state apparatus;
- a state body is created in the manner prescribed by the state;
- the body is authorized by the state to carry out its tasks and functions;
- a state body acts in the manner prescribed by the state;
- availability of competence; the state body is part of a single state apparatus, a certain system of public authorities [4].

Unlike a state body, a state institution is a type of organization that performs socio-cultural or administrative-political functions. Institutions create social values mainly of a non-productive nature (for example, educational, cultural, health care institutions).

In the system of public authorities, the most branched is the system of executive authorities (public administration bodies), which is characterized by the specifics of the functional and organizational structure.

The following models (types of structures) are distinguished in the organizational structure of public administration:

- functional (creation of bodies and their management in order to implement a certain function), for example – CEB – territorial bodies;
- linear (clear vertical subordination, in the form of a pyramid), for example: the head-subordinates;
- program-target (the basis is a certain goal or their combination – and, based on it, build elements of the system and establish relationships between them), for example, the formation of executive bodies of individual structural units or advisory bodies to develop strategic or tactical documents of development and functioning of this body;
- linear-functional (clarity of decision-making and implementation on the one hand and provision of qualified information on the other), for example, in the local state administration linear subordination of the functional structural unit to the head of administration, functional – to the highest functional body;
- matrix (linear plus program-target) – associated with territorial management, provides a comprehensive approach to solving individual problems [5].

The organizational structure of public administration includes: the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies in Ukraine, government bodies, local state administrations, territorial bodies of central executive bodies, the National Bank of Ukraine, the relationship between these bodies, as well as the impact on their activities by the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, courts and the prosecutor's office [6].

The organizational structure of public administration – is a special state and legal phenomenon due to the socio-political nature, socio-functional role, goals and content of public administration in society. It contains a certain composition, organization and sustainable relationship of human resources, technical and other means allocated and spent by society on the formation and implementation of government influence and maintaining the viability of the governing body. It concentrates many social and organizational qualities of the state. Hence the separation of the organizational structure of public administration from the various links between state and society and its special understanding [7].

Timely adjustment of the structure helps to increase the efficiency of state activity, and a reasonable choice of organizational structure significantly determines the management style. An important role in choosing the organizational structure of public administration is a clear and high-quality management decision, which is one of the urgent tasks in market conditions.

The operative transition to organizational structures that correspond to the spirit of the times can only be made with a quick and correct decision that will meet the goals of the state.

Unfortunately, the current level of quality of state decisions cannot be considered satisfactory, primarily because the goals of economic reforms declared almost three decades ago have not been achieved.

In the new environment, the main trends and concepts of management have emerged, making new demands on the organization of management, which are mainly to improve the management system in general and the organizational structure in particular, as one of its most important components. The need to change the organizational structure of public administration contributes to the most effective achievement of goals.

Any modernization of the public administration system is inextricably linked with the definition of optimal parameters that contribute to the formation of public administration as an open, dynamic socio-economic system. In the conditions of changes of political, social, economic environment the problem of formation of adequate organizational structure of public administration which is capable to react effectively to internal and external fluctuations is actualized.

Regulation of the organizational structure involves the development of quantitative characteristics of the management staff and management procedures. After all, a reasonably designed organizational structure of the system of public administration determines its effectiveness, as it ensures the stability of the links between the many components of the object of government and ensures the integrity of the system. It connects the individual elements of the system into a single whole, significantly affects the forms and organization of planning, operational management, methods of organization of work and their coordination, makes it possible to measure and compare the results of each part of the system. The organizational structure affects the management technology, sets the task of optimal distribution of information, plays a significant role in the selection and placement of personnel in public positions.

Accordingly, the study of the organizational structure of public administration is based on the provision according to which the organizational structure of government is the internal structure of a public body and, in turn, determines the composition, subordination, interaction and functions of departments and government. Within this organizational structure, the management process takes place, and here the definition of organizational structure includes a system of goals, their distribution between units, the relationship between structural units, the distribution of responsibilities, powers and rights.

Thus, if the organizational structure of public administration is understood not only as a set of executive bodies that traditionally deal exclusively with management, but also organizational ties that affect management, then this structure connects to management various manifestations, parties of almost all public authorities and Local Government.

There are many types of organizational management structures or combinations thereof (linear; functional; linear-functional / staff; program-target; matrix structure). But, of course, it is not in the name, but in how this or that organizational structure of management works, how it performs its functions and which is optimal for the existing socio-economic conditions of the country. The rationality and efficiency of public administration later depends on the chosen and created model of organizational structure. The multifaceted components of the organizational structure of public administration indicate the relevance of its proper construction, the need to improve the connections of different links, subsystems, their interactions. Therefore, if we talk about the choice of model for building or reorganizing the organizational structure of public administration, it is necessary to take into account many conditions, factors and elements involved in the organization of this process.

Domestic organizational management structures, in contrast to foreign organizational management structures, are less flexible and adaptable – and represent a rigid structure that needs to be modernized. Foreign organizational structures of public administration can be modernized, replacing some structural elements, which we see in Japan, the United States and Germany.

In Ukraine, the linear-functional organizational structure of management is mostly used. The advantage of the linear-functional structure is that the departments have people who perform similar tasks. However, this type of structure implies weak links at the horizontal level, excessive development of vertical subordination and a cumbersome apparatus of employees of functional services and management levels. However, as a result, the level of public administration increases, and the development of self-governing mechanisms in managed facilities encourages the search for new organizational structures that meet the spirit of the times.

In Ukraine, only come to understand that before creating an organizational structure of any type at the level of public authorities, you must first determine the goals and functions of government, which are primary in relation to the organizational elements of public administration. First, the organizational structure is created – and already under it are selected goals and functions. This method of construction does not determine the level of progressiveness of the organizational structure of public administration.

Accordingly, in the formation of new organizational structures of public administration should pay attention to foreign experience, adapting it to the Ukrainian economic situation at the present stage of development.

Thus, in most foreign countries, multidimensional forms of organizational structures are used. The main property of multidimensional structures is to change shape, to adapt to changing conditions, which is why they are called adaptive. Matrix management structure is a modern type of organizational management structure, which is created by combining two structures – linear and program-target.

The matrix structure is an attempt to also take advantage of both functional and design principles, and if possible to avoid their disadvantages. Such a structure is characterized by double, triple and more complex subordination of structural units. Under such a structure, various committees and commissions of specialists are created. This structure is mobile, flexible, universal.

As is known, in the world practice of Western countries (Spain, France, Belgium, Portugal, etc.) there was a

transition in the 70s of the last century to the development of adaptive organizational structures that provide rapid adaptation and flexible response to environmental change. The adaptability of the organizational structure is determined by its ability to effectively perform given functions in a certain range of changing conditions. Flexibility shows the ability of public administration bodies to change their activities in the decision-making process in accordance with the emerging tasks and to establish new connections, without violating the properties of the existing organizational structure. In practice, this can be seen in the reshuffling of senior officials and the granting of political character to certain positions in the existing organizational structure [8] (Canada, France, USA, Germany).

Висновки

In the comparative analysis we can draw the following conclusions about the specifics of the organizational structure of public administration. First of all, the choice of effective construction of organizational management structures depends on the factors of direct and indirect influence. Also, the organizational structure of public institutions should not be complicated. Analysis and evaluation of organizational structures of public administration show that as social systems develop, their organizational structures become more complex. But the complexity of organizational structures has a number of negative consequences. These include: increasing the number of management staff, slowing down the flow of information, reducing the efficiency of response. Sometimes it turns into an open bureaucratic form in relation to visitors to public institutions.

Simplification of the organizational structure of public administration is an urgent task not only for our country, but also for a number of Western countries. The organizational structure of public administration should achieve the optimal combination of centralization and decentralization, avoid duplication of functions, the minimum possible number of hierarchical levels to ensure the shortest path of accumulation and passage of information between the order and its implementation.

Thus, the study of the principles of domestic and foreign experience of organizational structures of public administration shows the objective need to select and model those organizational structures that are more in line with the trends of market economy, democracy and management.

References.

1. Chandler, A.D. (1962), Strategy and structur, Cambrige, mass.: The M.I.T. Ptess, 388 p.

2. Ny`zhny`k N.R., Mashkov O.A. Sy`stemny`j pidxid v organizaciyi derzhavnogo upravlinnya: navch. posibny`k / Za zag. red. N.R. Ny`zhny`k. Kyiv: Vy`d-vo UADU, 1998. S. 67–70; 8–98; 4–5.

3. Veber Maks. Gospodarstvo i suspil`stvo /; per. z nim. M. Kushnir. URL: www.litopys.org.ua/wbs03.htm

4. Yemel`yanov V. M., Yevtushenko O. N., Andriyash V. I. Derzhavne upravlinnya: u vy`znachennyax, poyasnennyax, sxemax, tably`cyax: navch. posib / V. M. Yemel`yanov. My`kolayiv: Vy`d-vo ChDU im. Petra Mogy`ly`, 2015. 336 s.

5. Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: organizacijno-pravovi zasady`: nnavch. posibny`k. Ny`zhny`k N.R., Dubenko S.D., Mel`ny`chenko V.I. ta in./ Za zag. Red. Ny`zhny`k. N.R. Kyiv: Vy`d-vo UADU, 2002. 198 s.

6. Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: organizacijno-pravovi zasady`: navch. posib. Ny`zhny`k N.R., Dubenko S.D., Mel`ny`chenko V. I. ta in./ Za zag. Red. Ny`zhny`k. N.R. Kyiv: Vy`d-vo UADU, 2002. 198 s.

7. Atamanchuk G. V. Gosudarstvennoe upravleny`e (organy`zacy`onno – funkcy`onal`nые voprosы): uchebnoe posoby`e. Moskva: OAO «NPO» «Эkonomy`ka», 2000. 302 s. – (Эncy`klopedy`ya upravlenchesky`x znany`j).

8. Bily`ns`ka M. M., Yevmyeshkina O. L., Suraj I. G. Kadrova polity`ka i derzhavna sluzhba: konspekt lekcij / avt. kol. Kyiv: NADU, 2012. 72 s.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК: 320.27.555

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237249

Інна Вошко
директор комунального некомерційного підприємства «Центр первинної медико-санітарної допомоги» Новоград-Волинської міської ради, Житомирська обл.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-4939-4018

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Досліджено особливості реформ національних систем охорони здоров'я в країнах Європи. З'ясовано, що вони були: обумовлені зростанням витрат на медичну допомогу і необхідністю посилення здатності системи охорони здоров'я до покращення здоров'я населення; зосередженні на пріоритеті первинної медичної допомоги і запровадженні механізмів, що забезпечують ощадливість системи охорони здоров'я і підвищення її спроможності до якісного надання медичної допомоги в умовах ринку. Ці механізми представлено механізмами: децентралізації системи охорони здоров'я; участі громадян в управлінні цією системою; права вибору лікаря, лікарні і страховика, участі пацієнта у прийнятті медичних рішень; забезпечення фінансування і ощадливості системи охорони здоров'я в умовах ринку; посилення її спроможності щодо покращення здоров'я населення. На процеси реформ впливали: децентралізоване управління, вибір часу її проведення, протидія незацікавлених груп, ресурсне обмеження, зокрема нестача підготовлених кадрів. Основними акторами реформ були населення, медичні працівники, політичні еліти і зацікавлені групи. Останні три актори чинили найбільший спротив.

***Ключові слова**: реформа; політика; охорона здоров'я; досвід; Європа; країна; механізм; процес; медична допомога; медична послуга; медичний заклад.*

Inna Voshko
Director of the municipal non-profit enterprise
«Center of Primary Health Care» Novograd-Volyn City Council,
Zhytomyr region, Novograd-Volynskyi
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-4939-4018.

PECULIARITIES OF REFORMS OF NATIONAL HEALTH SYSTEMS IN EUROPEAN COUNTRIES

The state health care policy in Ukraine is: socially significant, relevant for statesmen, politicians, public servants, doctors, public figures; the most important tool for ensuring the proper preservation, functioning and development of domestic society. The success of this policy depends on many factors, including awareness and consideration of the positive and negative foreign practices of health care reform. The experience of European and CIS countries is interesting for Ukraine. Learn from this experience to overcome the internal challenges of health care reform. This experience is analyzed by a wide range of researchers. The need to reform health care by increasing health care costs and the need to increase the health care system's ability to improve public health. Health care reform in Europe has been carried out by: giving priority to primary health care; introduction of mechanisms for saving money and increasing the capacity for quality medical care in market conditions. The introduction of primary health care has had positive achievements. However, her 40 years of experience show that today only 50% of the world's population has access to basic medical services. In the process of reforms, mechanisms were introduced: decentralization of the health care system, participation of citizens in the management of local health care; the right to choose a doctor, hospital and insurer, the patient's participation in medical decisions; providing financing and savings of the health care system in market conditions; strengthening its capacity to improve the health of the population by improving the management of medical facilities and the quality of medical services.
The implementation of reforms in Europe has been difficult and with unpredictable consequences. The reform process took place under the influence of external and internal factors. In the process of reform, the main obstacles were: decentralized management of the reform, the wrong choice of time for its implementation, the opposition of disinterested groups, resource constraints, especially the lack of trained personnel. The main actors in the reforms were the population, health workers, political elites and interest groups. The last three actors were the biggest opposition.

***Key words**: reform; policy; health; experience; Europe; country; mechanism; process; medical care; medical service; medical institution.*

Постановка проблеми

Реформа національної системи охорони здоров'я (далі – НСОЗ) в Україні нині є найактуальнішим пріоритетом держави, її першорядною функцією і завданням щодо забезпечення належного збереження, функціонування і розвитку суспільства. НСОЗ глибоко реформується, отримано певний досвід, втілено механізми реалізації державної політики охорони здоров'я (далі – ДПОЗ). Проте, здобутки свідчать про слабку успішність цієї реформи, низку недосконалостей, значне відставання від інших країн СНД. Вивчення зарубіжного досвіду сприятиме подоланню вітчизняних проблем реформи НСОЗ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що зарубіжні реформи НСОЗ розглядає широке коло дослідників, зокрема: М. Білинська,

© Вошко І. В. , 2021.

Л. Бондарева, В. Воробйова, Я. Радиш, Д. Гайдаш [5]. Дослідження реформ, що відбулися в останні десятиліття ХХ ст. в країнах Європи і СНД, торкаються механізмів реформування НСОЗ [2; 3; 6; 10], у т. ч. щодо їх фінансування.

Мета

Мета статті полягає в у формуванні концептуального теоретико-прикладного уявлення про реформи НСОЗ в країнах Європи. У дослідженні опрацьовано розробки визнаних вітчизняних і зарубіжних науковців; використано методи аналізу, узагальнення, систематизації і моделювання.

Виклад основного матеріалу

Цінним є розуміння Р. Салтманом і Дж. Фігейрасом [6, с. 13–16] терміну «реформа», який і нині є популярним в стратегічних комунікаціях політиків, державників, інших суб'єктів громадськості. Поняття «реформа охорони здоров'я» трактується як:

- життєвий цикл реформи НСОЗ з етапами визначення пріоритетів, розробки політики і інституційних перетворень;
- керований публічною владою всіх рівнів процес довгострокових, масштабних, цілеспрямованих і радикальних змін; сукупність заходів, визначення специфічних характеристик нової НСОЗ;
- цілеспрямований спосіб розв'язання суспільно значущих проблем в медичній галузі (рис. 1).

Реформи НСОЗ в Європі були обумовлені: з одного боку, невпинним зростанням фінансових витрат на медичну допомогу (далі – МД) унаслідок старіння населення, збільшення обсягів хронічних захворювань і інвалідності, впровадженням нових методів і технологій лікування, нових очікувань суспільства, а з іншого боку, необхідністю посилення здатності цих систем покращити здоров'я населення згідно з цілями ВООЗ. Ці проблеми вирішувалися шляхом (рис. 1, [6, с. 61, 346–366]): по-перше, виокремлення первинної медичної допомоги (далі – ПМД) і її утвердження головною в НСОЗ, як широко доступну і найменш витратну, здатну забезпечити масову профілактику хронічних захворювань і інвалідності, спроможну лікувати хвороби і протидіяти їх поширенню; по-друге, запровадження механізмів ощадливого витрачання коштів і підвищення спроможності до якісного надання МД в умовах ринку.

У світі активне впровадження ПМД забезпечувалося глобальним розвитком її інституціональних засад [5]. 40 річний досвід її розвитку свідчить про значні досягнення. Однак, основні медичні послуги (далі – МП) недоступні для 50 % населення світу [7]. Для подолання цієї проблеми ВООЗ пропонує збільшити видатки на ПМД: більше 1 % від ВВП країни.

В ході реформ охорони здоров'я (далі – ОЗ) в Європі (рис. 1) [6, с. 72–94] було запроваджено механізм децентралізованого управління і фінансування. Цей механізм:

- раціоналізував розподіл ресурсів, залучив місцеву владу і населення до вирішення проблем місцевої МД; сприяв її покращенню і рівності доступу до нього; делегував прийняття політичних рішень на місцевий рівень;

- забезпечив більш вищий рівень гнучкості, швидкості реакції, ефективності у вирішенні проблем і відповідальності місцевої влади.

Однак, цей механізм: ослабив центральну владу; він є життєво спроможним тільки за наявності професійно підготовлених кадрів; недоцільний при прийнятті стратегічних рішень щодо принципів і ресурсів ОЗ, громадської безпеки, моніторингу, оцінювання і аналізу стану здоров'я і роботи органів управління.

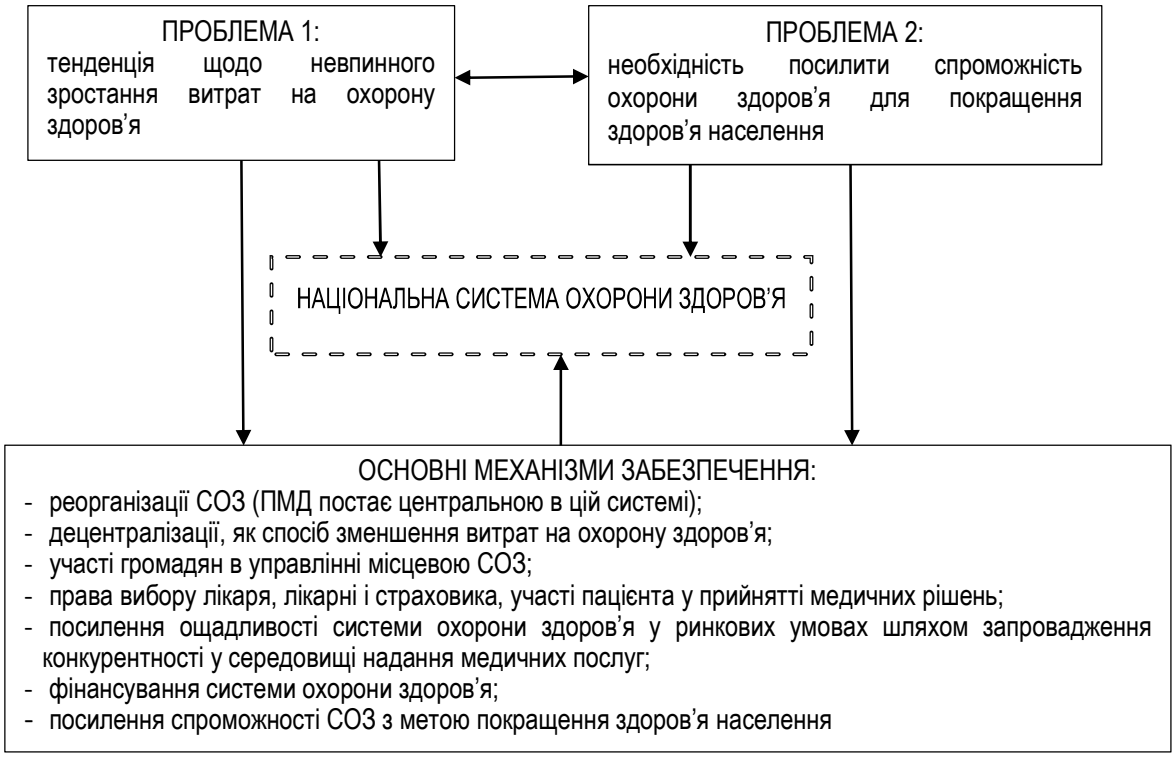


Рис. 1. Проблеми і механізми посилення ощадливості і спроможності НСОЗ.

Також, було впроваджено (рис. 1, [9; 6, с. 72–94]) механізми забезпечення права:

- участі громадян в управлінні місцевою ОЗ, зокрема через: їх участь у місцевих радах і комітетах щодо ОЗ, в консультаціях органів влади з місцевими громадами (Фінляндії, Великобританії); утворення громадських організацій із захисту інтересів пацієнтів; зростання активності ЗМІ щодо прав громадян у виборі МП (в країнах Центральної і Східної Європи, далі – ЦСЄ);
- пацієнта отримати якісні МП (Польща, Великобританія, Фінляндія, Нідерланди) сучасного рівня і інформацію про стан здоров'я; догляд від членів сім'ї і друзів; послуги священика, конфіденційного і достойного поводження з пацієнтом; можливість відмови від частини МП, доступу до засобів зв'язку, листування інше;
- свободи вибору лікаря, лікарні і страховика, участі у прийнятті медичних рішень (рис. 1, [6, с. 100–104]). Ці механізми в кожній країні неподібні і складні у застосуванні.

В Європі моделі механізму фінансування НСОЗ відомі здавна; вони поєднують фінансування обов'язкове (податки і внески соціального страхування) і добровільне (внески добровільного страхування і пряма оплата МП пацієнтом) [6, с. 179-190]. В Європі поширені три основні моделі:

- Бісмарка, в якій переважає медичне страхування в Австрії, Бельгії, Франції, Німеччина, Люксембург, Нідерланди і Швейцарія);
- Беверіджа, в якій переважає бюджетне фінансування в Данії, Фінляндії, Ісландії, Ірландії, Норвегії, Швеції, Великобританії);
- змішана, яка поєднує попередньо зазначені моделі (притаманна Греції, Ізраїлю, Італії, Португалії, Іспанії і Туреччині).

Тобто, ці моделі єднають різні фінансові джерела, але в кожній із них одне є домінуючим. Зазначені моделі є новими для країн ЦСЄ і СНД. Безпосередньо НСОЗ фінансуються Національною службою охорони здоров'я, яка реалізує конкурсно-контрактний підхід між замовником послуг і їх надавачем. Ідею цього підходу запозичила Великобританія у США, а потім вона поширилася в країнах Західної і Східної Європи.

Механізми посилення спроможності НСОЗ представлені механізмами підвищення ефективності управління медичними закладами і якості надання МД (рис. 1, [6, с. 304–316]). Перші механізми засновані на запозиченні методів управління з інших секторів економіки і бізнесу. Втілення механізмів якості набуло рівня державної політики. Зокрема, в державних медичних закладах Франції, Нідерландів і Великобританії участь лікарів у забезпеченні якості є обов'язковою. Основними критеріями якості вважаються: ефективна і своєчасна допомога; ефективне використання ресурсів; задоволення потреб пацієнта і результативність лікування. Вивчаючи досвід зарубіжжя, В. Карлаш [4] пропонує створити ефективну систему контролю якості МП, посилити мотивацію медичних працівників, інше. Порівнюючи зарубіжні країни з найвищою тривалістю життя, О. Худоба [8] доводить, що: європейські НСОЗ мають переваги; для України вважає привабливим досвід Австралії, Нідерландів, Естонії, Норвегії, Франції, Чехії і Швейцарії. Однак, у повному обсязі їх досвід адаптувати до реалій України проблематично.

Реалізація реформ НСОЗ в Європі виявилася досить складною, у багатьох випадках проявилися нежданні наслідки і неадекватність планування реформ, інше [6, с. 367-400]). Використовуючи напрацювання Р. Салтмана і Дж. Фігейраса і ідею системно-діяльнісного методу, проаналізуємо реформаторську діяльність, як відкриту систему, що поєднує зовнішні і внутрішні складові (рис. 2).

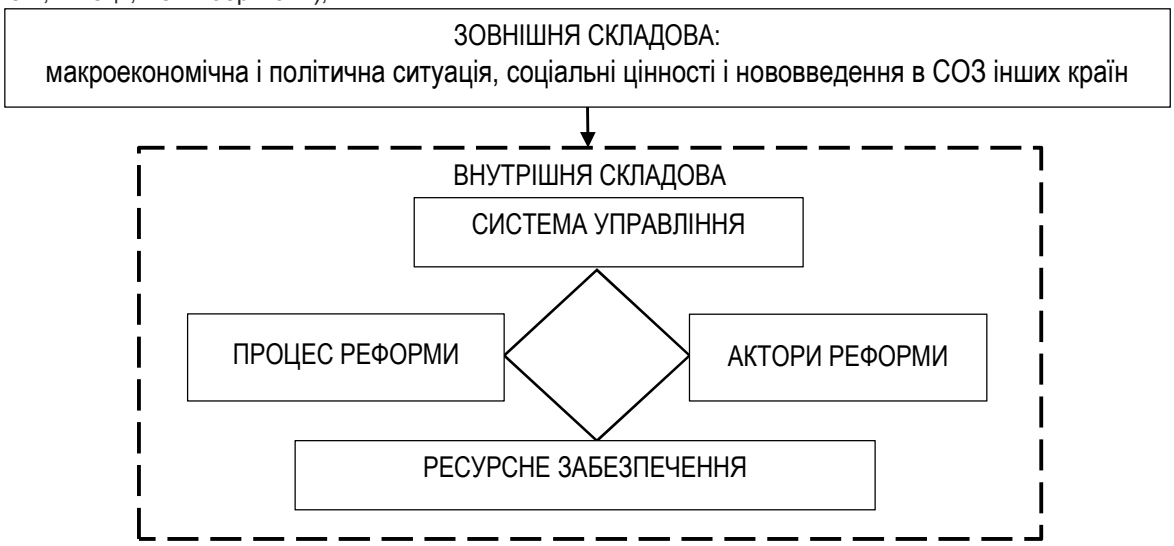


Рис. 2. Модель визначення результативності реформ НСОЗ.

Зовнішня складова включає такі основні елементи: 1) макроекономічна і політична ситуація, 2) соціальні цінності і 3) нововведення в НСОЗ інших країн. Елемент 1 характеризує достатність рівнів розвитку і стійкості економіки країни для здійснення реформи НСОЗ. Політичні інститути, індивідуальні, колективні і корпоративні інтереси до ДПОЗ, відповідні зв'язки в будь-якій країні також вплинули на здатність її уряду успішно проводити реформу. Зокрема, багатопартійний парламент або його нестійка коаліція, складні вза-

ємовідносини «президент ↔ парламент ↔ регіональна влада» породили протилежні підходи до ДПОЗ. Вагомим є рівень ваги міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) в політичній ієрархії в країні. Заміна досвідчених на непрофесійних фахівців в деяких країнах спричинила потужний спротив реформі. Елемент 2. Соціальні цінності були слабко враховані при розробці і реалізації ДПОЗ, зокрема: вплинув конфлікт цінностей політиків, фахівців і суспільства; у складі цих груп проявилися суперечливі погляди на механізми реалізації реформи НСОЗ. Їх просуванню сприяло уміння уряду переконати суспільство в необхідності проведення реформи через призму позитивних наслідків. Елемент 3. Запозичення нововведень є закономірністю, способом наслідування доцільних моделей і концепцій зарубіжних реформ. Однак, коли політики опираються в своїх програмах на нововведення, не розуміючи ресурсних потреб для втілення, виникають негативні наслідки.

Внутрішня складова. Система публічного управління визначала успішність процесу реформи ОЗ (рис. 2, [6, с. 367–400]). Більшість урядів: розподілили повноваження у цій системі між центральним, регіональним і місцевим рівнями; запровадили жорсткий і ліберальний контролі за діями нижчих рівнів влади. Ключовим фактором впливу на реформи мав політичний статус МОЗ, його повноваження і легітимність. Проблемними теж постали: ресурси для побудови нових управлінських структур і інформаційних систем, підготовка професійних кадрів; взаємодія учасників реформи державного і приватного секторів; протиріччя політичних цілей і соціальних цінностей.

Ключовим фактором реалізації реформи визнано Стратегію реформи НСОЗ. Її розробка потребує стільки ж зусиль, скільки і відпрацювання ДПОЗ. Універсальна Стратегія для всіх країн відсутня, оскільки є суттєві національні, економічні і історичні відмінності; особливості державного устрою і груп впливу. Розробка національної Стратегії полягала у виробленні ефективних стратегічних напрямів. Важливим показником процесу реформи обрано темп її здійснення (рис. 2), який може бути:

- швидким, за наявності структури управління, політичної волі, знань про стан економіки, підтримки основних зацікавлених груп, директивного плану крупного масштабу;
- помірними за наявності експериментів і поширення їх досвіду у просторі країни, що забезпечує вищу ефективність реформ, соціальну стійкість і більш придатний для слабкої політичної інфраструктури.

Темпи реформи тісно пов'язані із політичними факторами: видом державного устрою або участю окремих акторів, які сприяють / протидіють реформі. Найбільш впливовими на темп реформи [6, с. 384–391]) є: доцільний вибір пори і протяжності «вікна можливостей» для її проведення, фінансова підтримка, політична воля і керування, стратегічні союзи, підтримка суспільства, управління процесом, технічна інфраструктура і потенціал. «Вікно можливостей» це той інтервал часу, коли вже склалися необхідні і конкретні умови, придатні для проведення реформи. Відрізок цього «вікна» не може перевищувати 5 років. Інакше зросте суттєвий соціальний спротив. Політична воля і керівництво також є найважливішими факторами для досягнення успіху реформи. У ході реалізації реформи активізуються учасники і зацікавлені групи, особливо у випадку пасивності уряду. Для згуртування політичних прихильників реформи створюються стратегічні союзи.

Основними акторами реформ (рис. 2, [6, с. 379–384]) були: населення, медичні працівники, політичні еліти і зацікавлені групи. Здатність населення (окремих індивідів, їх організованих груп) впливати на реформу НСОЗ є відносною і залежить від участі держави у цьому процесі. Механізм участі краще відпрацьовані в Ірландії, Нідерландах, Великобританії і Скандинавських країнах, ніж в країнах Південної і Східної Європи. Проте, думки пацієнтів враховувалися слабко. Медичні працівники мають достатньо потужний прямий і опосередкований вплив на реформу. Політичні еліти (політики високого рівня, чиновники і управлінці, задіяні до формування і реалізації ДПОЗ) теж є достатньо впливовими на реформу НСОЗ. Так, чиновники є стратегічно уповноваженими щодо проведення реформи і впливові на отримання їх результату; можуть чинити спротив, коли реформи змінюють, у т. ч. і їх соціальний статус, традиції і можливості. Зацікавлені групи (представники фармацевтичних підприємств, виробництва медтехніки, страхові компанії) є значно впливовими: можуть ускладнити прийняття рішення з метою захисту свої інтересів.

Ресурсне забезпечення (рис. 2) поєднує інформаційну інфраструктуру і професійно підготовлений кадровий ресурс реформаторів, здатний забезпечити належне управління процесом реформи. Приміром Чехія, Угорщина і Словенія досягнули великого успіху, опираючись на наявні кадрові ресурси і медичну структуру, створили нову НСОЗ. Для формування професійних реформаторів були запрошені зацікавлені групи і зовнішні організації для підготовки кадрів. Зокрема, опираючись на досвід зарубіжжя, Л. Гаєвська, Н. Васюк, О. Ушакова [1] акцентують увагу на підготовці керівних кадрів-лідерів і особливостях публічної кадрової політики ОЗ.

Висновки

Державна політика охорони здоров'я в Україні є: суспільно значущою, актуальною для державників, політиків, публічних службовців, медиків, суб'єктів громадськості; найвагомішим інструментом забезпечення належного збереження, функціонування і розвитку вітчизняного суспільства. Успішність реалізації цієї політики залежить від багатьох факторів. Для уникнення негативних факторів привабливим для України є досвід країн Європи.

Необхідність реформи охорони здоров'я обумовлена зростанням витрат на медичну допомогу і необхідністю посилення здатності системи охорони здоров'я покращити здоров'я населення. Реформа здійснювалася шляхом: надання пріоритету первинній медичній допомозі; запровадження механізмів ощадливого витрачання коштів і підвищення спроможності до якісного надання медичної допомоги в умовах ринку. Також було запроваджено механізми: децентралізації системи охорони здоров'я, участі громадян в управлінні місцевою охороною здоров'я; права вибору лікаря, лікарні і страховика, участі пацієнта у прийнятті медичних рішень; забезпечення фінансування і ощадливості системи охорони здоров'я у ринкових умовах; посилення її спроможності з метою покращення здоров'я

населення шляхом підвищення ефективності управління медичними закладами і якості надання медичних послуг.

Основними перешкодами реформам були: децентралізоване управління реформою, неправильній вибір часу її проведення, протидія незацікавлених груп, ресурсне обмеження, особливо нестача підготовлених кадрів. Основними акторами реформ були: населення, медичні працівники, політичні еліти і зацікавлені групи. Найбільший спротив чинили останні три актори.

Література.

1. Гаєвська Л. А., Васюк Н. О., Ушакова О. І. Зарубіжний досвід підготовки керівних кадрів-лідерів – виклики для публічної політики у сфері охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 7. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1701. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.7.2

2. Гайдаш Д. С. Державно-управлінські механізми реформи системи охорони здоров'я Польської Республіки в умовах підготовки до вступу в ЄС: досвід для України: автореф. дисер. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2019. 23 с. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf

3. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я: уроки для України. URL: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/.pdf

4. Карлаш В.В. Зарубіжний досвід регулювання якості медичних послуг у системі охорони здоров'я. *Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/17.pdf

5. Попов С., Вошко І. Реформування національних систем охорони здоров'я: актуальні аспекти закордонного досвіду. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. Вип. 1(82). 200 с.

6. Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / пер. с англ. Москва: ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. 432 с.

7. Ткаченко В.І. Первинна медична допомога у світі: результати 40-річної реалізації Алма-Атинської декларації (1978) і майбутній розвиток згідно з Астанінською декларацією (2018). *Сімейна медицина* № 4 (84)/2019. URL: http://family-medicine.com.ua/article/download/185203/184800/411788

8. Худоба О. Зарубіжний досвід державного управління системою охорони здоров'я: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 1(20).

9. Ямненко Т. Медична реформа: реалії України та міжнародний досвід. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2018. № 2. С. 116–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_2_18.

10. Rechel B., Richardson E., Martin M. Trends in health systems in the former Soviet countries. *European Observatory on Health System and Policies*. 2014. 238 p.

References.

1. Haievska L. A., Vasiuk N. O., Ushakova O. I. Zarubizhnyi dosvid pidhotovky kerivnykh kadriv-lideriv – vyklyky dlia publichnoi polityky u sferi okhorony zdorovia v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2020. № 7. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1701. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.7.2

2. Haidash D. S. Derzhavno-upravlinski mekhanizmy reformy systemy okhorony zdorovia Polskoi Respubliky v umovakh pidhotovky do vstupu v YeS: dosvid dlia Ukrainy: avtoref. dyser. na zdobuttia naukovoho stupenia kand. nauk z derzh. upr. Zaporizhzhia, 2019. 23 s. URL: https://nung.edu.ua/files/attachments/bondareva_dis.pdf

3. Dosvid krain Yevropy u finansuvanni haluzi okhorony zdorovia: uroky dlia Ukrainy. URL: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/.pdf

4. Karlash V.V. Zarubizhnyi dosvid rehuliuvannia yakosti medychnykh posluh u systemi okhorony zdorovia. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia.* 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/17.pdf

5. Popov S., Voshko I. Reformuvannia natsionalnykh system okhorony zdorovia: aktualni aspekty zakordonnoho dosvidu. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. prats. Odesa: ORIDU NADU, 2021. Vyp. 1(82). 200 s.

6. Saltman R.B., Fyheiras Dzh. Reformы systemы zdravookhranenyia v Evrope. Analyz sovremennыkh stratehyi / per. s anhl. Moskva: HЭOTAR MEDYTsYNA, 2000. 432 s.

7. Tkachenko V.I. Pervynna medychna dopomoha u sviti: rezultaty 40-richnoi realizatsii Alma-Atynskoi deklaratsii (1978) i maibutnii rozvytok zghidno z Astaninskoiu deklaratsiieiu (2018). *Simeina medytsyna* № 4 (84)/2019. URL: http://family-medicine.com.ua/article/download/185203/184800/411788

8. Khudoba O. Zarubizhnyi dosvid derzhavnoho upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia: porivnialnyi analiz. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2014. Vyp. 1(20).

9. Yamnenko T. Medychna reforma: realii Ukrainy ta mizhnarodnyi dosvid. Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo. 2018. № 2. S. 116–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_2_18.

10. Rechel B., Richardson E., Martin M. Trends in health systems in the former Soviet countries. European Observatory on Health System and Policies. 2014. 238 r.

УДК 349.2:614.23

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237251

Наталія Долгіх
старший викладач кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У МЕДИЧНОМУ ПРАВІ

Публікація присвячена дослідженню правового регулювання трудових відносин у медичному праві. Відсутність на сьогоднішній день єдиної концепції правового регулювання медичної діяльності на підставі трудового договору, недосконаліть комплексних наукових розробок з даної проблематики, необхідність удосконалення законодавства про працю медичних працівників зумовлюють актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем правового регулювання трудових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні при проведенні медичної реформи, яка почалася з 2017 року.

***Ключові слова**: правове регулювання; трудові правовідносини; трудовий договір; законодавство; медичні працівники; контракт; інтернатура; робочий час.*

Natalia Dolgikh
Senior lecturer of the State Studies and Law Chair
ORIDU NADU under the President of Ukraine

PECULIARITIES OF EMPLOYMENT RELATIONS REGULATION IN MEDICAL LAW

The publication is devoted to the study of legal regulation of labor relations in medical law. The lack of a single concept of legal regulation of medical activities on the basis of the employment contract, the imperfection of comprehensive research on this issue, the need of improving the current legislation on health workers determine the relevance of research on theoretical and practical problems of legal regulation of labor relations in Ukraine when carrying out medical reform, which began in 2017.

***Formulation of the problem in general.** The analysis of the peculiarities of the legal regulation of labor relations in the field of health care will provide an opportunity to implement effective staffing in the field of health care, increase the efficiency of public administration in this area to implement the Health Reform Program.*

***Analysis of recent research and publications.** The problems of the legal status of medical workers are considered in the works of such leading domestic and foreign scientists as S. Antonov, N. Bolotina, O. Korvetsky, O. Kostuchenko, N. Mezentseva, V. Moskalenko, I. Ogarkov, P. Pilipenko, I. Solonenko, S. Stetsenko, G. Chanysheva and others.*

***Distinguishing previously unresolved parts of the overall problem.** The current state of affairs in the field of protection of the rights of medical workers in Ukraine does not meet the needs of modern society. The imperfection of the legal framework in the field of health care, social and legal insecurity of health care workers and the lack of real legal mechanisms to ensure the rights of patients and health care workers have led to dissatisfaction not only with individual professionals but also with many medical institutions. This situation requires the intensification of the participation of public authorities in the field of health care in the implementation of operational control over the observance of the rights of health workers. Medical law is a new branch of legal science. However, the legal regulation of labor relations in the field of health care requires comprehensive regulation, primarily by labor law. In Ukraine, there is a double legal regulation (norms of labor and medical legislation) of labor relations in the field of health care, which causes legal conflicts between them, and in some cases results in gaps in the legislation.*

***Purpose of the article.** The purpose of this publication is a comprehensive analysis of problematic issues of legal regulation of labor relations in the field of health care; substantiation of conclusions, specific proposals and recommendations for improving the mechanism of legal regulation of medical workers. In accordance with the goal of the article, the solution of the following important scientific problems is provided by the following:*

- to analyze the state of legal regulation of labor of medical workers by the norms of labor law and their relationship with the norms of other branches of law;

- to determine the features of the legal regulation of labor relations in medical law;

- to formulate the content of the basic rights and responsibilities of medical workers and to outline the degree of legal responsibility of medical workers for committing offenses in the provision of medical services;

- to characterize the current state of legal and socio-economic protection of the rights of health workers in Ukraine;

- to propose and substantiate the main ways to improve the legal regulation of labor relations in the field of health care.

***Key words**: legal regulation; labor relations; employment contract; legislation; medical workers; contract; internship; working hours.*

© Долгіх Н.П., 2021.

Постановка проблеми

Аналіз особливостей правового регулювання трудових відносин у сфері охорони здоров'я надасть можливість реалізувати ефективне кадрове забезпечення галузі охорони здоров'я, підвищити ефективність публічного управління в цій сфері на виконання Програми медичної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам правового статусу медичних працівників присвячені роботи таких провідних вітчизняних та закордонних вчених, як С. В. Антонов, Н. Б. Болотіна, О. Д. Корвецький, О. Е. Костюченко, Н. Б. Мєзєнцева, В. Ф. Москаленко, І. Ф. Огарков, П. Д. Пилипенко, І. М. Солоненко, С. Г. Стеценко, Г. І. Чанишева та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Сучасний стан справ у сфері охорони прав медичних працівників в Україні не задовольняє потреби сучасного суспільства. Недосконаліть законодавчої бази у сфері охорони здоров'я, соціально-правова незахищеність медичних працівників та відсутність реальних правових механіз¬мів забезпечення прав пацієнта і медичного працівника призвела до незадоволеності роботою не тільки окремих спеціалістів, але й багатьох медичних закладів в цілому. Зазначена ситуація викликає необхідність активізації участі державних органів влади у сфері охорони здоров'я з питань здійснення оперативного контролю над дотриманням прав медичних працівників. Медичне право є новою галуззю правової науки Однак правове регулювання трудових відносин у галузі охорони здоров'я потребує комплексного регулювання, в першу чергу, нормами трудового права. В Україні діє подвійне правове регулювання (нормами трудового та медичного законодавства) трудових відносин у сфері охорони здоров'я, що викликає юридичні колізії між ними, а в деяких випадках і прогалини у законодавстві.

Мета

Метою даної публікації є комплексний аналіз проблемних питань правового регулювання трудових відносин у сфері охорони здоров'я; обґрунтування висновків, конкретних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення механізму правового регулювання праці медичних працівників. Згідно з поставленою метою, в статті передбачено вирішення таких важливих наукових задач:

- проаналізувати стан правового регулювання праці медичних працівників нормами трудового права та їх співвідношення з нормами ін ших галузей права;
- визначити особливості правового регулювання трудових відносин у медичному праві;
- сформулювати зміст основних прав та обов'язків медичних працівників та окреслити ступінь юридичної відповідальності медичних працівників за вчинення правопорушень при наданні медичних послуг;
- надати характеристику сучасному стану правової та соціально-економічної захищеності прав медичних працівників в Україні;
- запропонувати та обґрунтувати основні шляхи удосконалення правового регулювання трудових відносин у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу

Охорона здоров'я є однією з найважливіших галузей соціальної сфери України, що нараховує тисячі медичних установ. Праця медичних працівників безпосередньо пов'язана з реалізацією конституційного права людини і громадянина на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування. Ефективна організація праці медичних працівників є одним з основних факторів, що забезпечують суспільне та особисте здоров'я і, як наслідок, обумовлює соціальну стабільність у суспільстві.

На перший погляд, трудові відносини, що існують в медичних організаціях, особливо не відрізняються від аналогічних в організаціях інших галузей економіки та здебільшого регламентуються загальним трудовим законодавством, зокрема Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП). Проте окремі аспекти трудової діяльності працівників медичних закладів мають певні відмінності, які й розглянемо у цій статті.

Варто підкреслити, що актуальність обраної теми підкреслена тим, що останнім часом до правовідносин, які укладаються в закладах охорони здоров'я з найманими працівниками та зовнішніми спеціалістами, прикута особлива увага. По-перше, це пов'язано з тим, що значно посилився державний контроль за виконанням ліцензійних умов, додержанням критеріїв акредитації медичних закладів. По-друге, створюється багато нових закладів охорони здоров'я (зокрема приватної форми власності), і їх кадрові служби, не маючи достатнього досвіду роботи, не завжди дотримуються положень законодавства щодо забезпечення прав працівників. По-третє, зросла кількість конфліктів, що виникають під час оформлення медичними працівниками окремих категорій пільгових пенсій через помилки, допущені під час працевлаштування та внесення записів до трудових книжок.

Трудове право є однією з провідних галузей права, у зв'язку з тим, що воно здійснює загальне регулювання трудових відносин незалежно від їх галузевої приналежності. Його значення визначається роллю праці в суспільстві. Відповідно до статті 43 Конституції України [5], кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Правовий статус медичного працівника містить у собі елементи адміністративного, службового, професійно-етичного і трудового статусу суб'єкта правового регулювання.

Більшість прав професійних трудових прав медичних працівників необхідно розглядати як права – обов'язки (наприклад, обов'язок підвищувати кваліфікацію, використовувати при наданні медичної допомоги тільки апробовані методи лікування і діагностики тощо).

Серед інших професійних трудових обов'язків медичного працівника такі, як обов'язок не розголошувати відомості, що становлять медичну таємницю, та обов'язок надавати медичну інформацію.

Трудові обов'язки працівників конкретизуються в посадових інструкціях, що розробляються та затверджуються на підприємствах, за погодженням з профспілковим органом на основі галузевих посадових інструкцій і положень про відділи та служби підприємства, галузевих кваліфікаційних характеристиках, положеннях про окремі категорії працівників [6].

Трудовий договір є механізмом реалізації трудових правовідносин. Сукупність умов, що визначають взаємні права й обов'язки сторін, становить зміст трудового договору. До змісту входять умови, встановлені як самими сторонами, так і чинними нормативно-правовими актами.

Сфера охорони здоров'я є однією з найбільш соціально-значимих галузей суспільного життя. Чітка регламентація трудових відносин у галузі охорони здоров'я є запорукою ефективної праці медичних працівників та, в свою чергу, надання якісної медичної допомоги.

Розробка досконалого механізму правового регулювання праці медичних працівників повинна бути спрямована на підвищення зацікавленості в удосконаленні професійних знань, активізацію творчого потенціалу кожного медичного працівника і, як наслідок, на забезпечення прав та законних інтересів осіб, які звертаються по медичну допомогу або потребують її.

Останнім часом широке застосування знайшло укладання трудового контракту. Сфера застосування контрактної форми трудового договору під час оформлення трудових відносин не може бути безмежною і вона визначається виключно законами України [7].

Згідно зі ст. 21 КЗпП, контракт є особливою формою трудового договору, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення та організація праці працівника, умови розірвання договору можуть встановлюватися угодою сторін. У контракті можуть передбачатися невигідні для працівника умови. Це, як правило, тимчасовий характер трудових відносин, підвищена відповідальні сть працівника, додаткові підстави розірвання договору тощо. Тому, якщо законами прямо не передбачено застосування контрактної форми трудового договору, то укладання контракту з працівником не допускається (лист Міністерства юстиції України від 28.03.2000 р. № 32-8/473) [4].

Сьогодні існує низка нормативно-правових актів, які мають відношення до охорони здоров'я та визначають категорії працівників, з якими укладається контрактна форма трудового договору.

Так, з керівниками (головними лікарями) закладів охорони здоров'я комунальної форми власності укладаються контракти на певний строк перебування на посаді відповідно згідно з пунктом 20 частини 1, частиною 2 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частиною 1 статті 14, частиною 2 статті 15, пунктом 1 частини 1 статті 19, пунктом 5 частини 1 статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [8], частиною 2 статті 23 КЗпП України.

Наразі в Україні триває медична реформа щодо покращення можливості доступу та якості надання медичної допомоги населенню. Проте, під час впровадження медичної реформи необхідно забезпечити дотримання державних прав та гарантій працівників цієї галузі.

Серед першочергових завдань «реформаторів» - внесення змін до ст. 49 Конституції України, яка наголошує, що кожен має право на охорону здоров'я, та ст. 22 Конституції України, яка закріплює принцип гарантованості конституційних прав і свобод, неможливість їх скасування. Далі – зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, а також Основ законодавства України про охорону здоров'я. Після чого буде введена тарифна сітка на послуги лікарень. При цьому влада не має наміру забороняти так звані «добровільні» пожертви лікарням.

У сфері соціально-трудових відносин ця «реформа» ще більш підсилює величезний дефіцит медичних кадрів, у рази збільшує трудове навантаження на основну масу працівників охорони здоров'я без адекватної оплати додаткової праці, веде до зниження реального рівня заробітної плати, створює умови для зростання корупції і свавілля адміністрації і чиновників. Щоб побороти корупцію, необхідно в першу чергу підвищувати зарплату лікарям, а не поліцейським і слідчим МВС, платити не лише за підбиту військову техніку, а за врятовані лікарями життя. Складається враження, що влада піклується про збереження свого благополуччя, а не про здоров'я української нації.

Все це призводить до різкого зростання соціально-трудових та професійно-виробничих конфліктів у сфері охорони здоров'я, які поки що не виливаються в масові протестні акції тільки тому, що на Сході України йде війна. На цій неоголошеній війні саме державна система охорони здоров'я успішно справляється з потоком поранених і покалічених людей, повертаючи їх до лав збройних сил. Приватні клініки без медичної страховки або оплати медичних послуг допомоги не надають. Масовий героїзм проявляють лікарі та медсестри громадського сектору, які нерідко працюють під артобстрілами і ракетними атаками, отримуючи за свою самовіддану роботу копійки. Якби не медичний персонал державних лікарень, тисячі людей були б зовсім позбавлені медичної допомоги.

Автономізація закладів охорони здоров'я несе значні ризики для працівників галузі – це і скорочення чисельності (штату) працівників, і зміна істотних умов їх праці. Профспілка працівників охорони здоров'я відмічає такі порушення роботодавцями вимог трудового законодавства під час здійснення заходів з реорганізації:

- порушення принципу правонаступності трудових відносин (ч. 4 ст. 36 КЗпП України);
- неповідомлення працівників про запровадження нових чи зміну істотних умов праці в бік погіршення (ч. 3 ст. 32, ст. 103 КЗпП України);
- переведення працівників на строкові трудові договори, застосування контрактної форми трудового договору (ч. 3 ст. 21 КЗпП України) [3].

Відповідно до чинного законодавства України медичні працівники належать до категорії працівників із скороченою тривалістю робочого часу. Для медичних працівників окремих спеціальностей тривалість робочого часу скорочено до 33 годин на тиждень. Визначальними факторами слід вважати підвищене нервово-емоційне навантаження в процесі професійної діяльності та потенційно небезпечні для здоров'я умови праці. Для встановлення тому чи іншому медичному працівникові скороченого робочого часу достат-

ньо того, щоб він обіймав певну посаду чи працював за медичною спеціальністю незалежно від конкретних умов праці та конкретної наявності й обсягу роботи у той чи інший робочий день.

На практиці багато запитань виникає щодо правового регулювання та обліку робочого часу медичних працівників, у першу чергу медичних закладів стаціонарного типу та тих, що надають швидку медичну допомогу. Професійні чергування працівників таких закладів слід відрізняти від змінного режиму роботи та чергувань, пов'язаних з вирішенням нагальних питань підприємства. Професійне чергування медичного працівника, на думку більшості правознавців, можна визначити як календарний період часу, який перевищує тривалість нормального робочого дня, встановленого для більшості працівників конкретної медичної установи, протягом якого медичний працівник зобов'язаний згідно із графіком виконувати професійні трудові обов'язки з надання невідкладної медичної допомоги. Медичне чергування слід розглядати як специфічний додатковий елемент нормального режиму робочого часу медичного працівника. У цьому випадку можна навіть говорити про специфічний «змішаний» режим робочого часу медичних працівників – шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем, що поєднується з виконанням професійних медичних чергувань згідно з графіком [2].

Сьогодні у правовій літературі окремі автори навіть пропонують встановити ненормований робочий день медичним працівникам, які ведуть амбулаторний прийом пацієнтів. Такий режим робочого часу пояснюється неможливістю обліку всіх відхилень від встановлених для медичного працівника норм праці (неможливість визначення точної кількості пацієнтів протягом облікового періоду, непередбачене збільшення часу оперативного втручання в амбулаторних умовах тощо).

Варто брати до уваги, що загальна 24-денна тривалість щорічної оплачуваної відпустки для більшості категорій медичних працівників додатково збільшується на сім днів [1].

У сфері охорони здоров'я необхідно виділити певні особливості припинення трудового договору. Наприклад, з метою забезпечення права людини та громадянина на медичну допомогу можливо ввести обмеження права медичного працівника, який має статус лікуючого лікаря, на розірвання трудового договору за власним бажанням без поважних причин. Зазначені обмеження доцільно встановлювати через введення для лікарів контрактної форми трудового договору або розірвання трудового договору за ініціативою медичного працівника після підшукання належної заміни. Взагалі, призначення лікарів на займані посади на конкурсній основі, як наприклад державних службовців, введення контрактної форми трудового договору для лікарів, включення до типової форми контракту додаткових умов щодо специфіки медичної діяльності, могло б суттєво покращити ефективність праці медичних працівників та відповідно якість надання медичної допомоги населенню.

Зростання невдоволень викликало і реформування екстреної (швидкої) медичної допомоги, згідно якої лікарські та фельдшерські бригади екстреної медичної допомоги припинять своє існування. Лікарі втратять роботу, фельдшери, які не отримають кваліфікацію парамедика та не навчаться керувати спеціальним транспортним засобом, теж залишаться безробітними. Хвилює медичних працівників і процес створення госпітальних округів, які не співпадають з адміністративно-територіальним поділом, що також викликало конфліктні ситуації.

Втрата закладами охорони здоров'я статусу бюджетних установ зумовила перетворення їх у повноцінних суб'єктів господарської діяльності, а також перехід від державного до договірного регулювання оплати праці найманих працівників.

Отже, аналіз ситуації свідчить про те, що рівень гарантій та трудових прав працівників комунальних некомерційних підприємств зазнає значних обмежень через позбавлення низки прав, гарантій та пільг, встановлених для медичних працівників бюджетних установ. Внаслідок відсутності нормативів навантаження в галузі зростає інтенсифікація праці медичного персону. Подальше збереження низького рівня заробітної плати та соціального захисту медичних працівників, особливо на вторинному, третинному рівнях надання медичної допомоги, обумовить стрімкий відтік висококваліфікованих фахівців та поглиблення кадрового дефіциту в галузі.

Висновки

За результатами публікації сформовано наступні пропозиції щодо проблемних питань, які формуватимуть соціальні настрої найманих працівників.

1. Верховної Раді вирішити питання про ратифікацію таких документів Ради Європи, як Європейська соціальна хартія, Європейський кодекс соціального забезпечення, Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу.

2. Провести систематизацію законодавства, що стосується регулювання трудових відносин у медичному праві, можливо шляхом кодифікації, виключивши подвійне правове регулювання службово-трудових відносин, що виникають, змінюються та припиняються у сфері охорони здоров'я.

3. В медичному праві детально врегулювати питання чітких умов прийому на роботу, а також закріпити вичерпний перелік підстав звільнення з займаних посад медичних працівників.

4. Забезпечувати неухильне дотримання норм трудового законодавства щодо:

- принципу правонаступності трудових відносин (ч. 4 ст. 36 КЗпП України);
- повідомлення працівників про запровадження нових чи зміну істотних умов праці в бік погіршення (ч. 3 ст. 32, ст. 103 КЗпП України);
- переведення працівників на строкові трудові договори, застосування контрактної форми трудового договору (ч. 3 ст. 21 КЗпП України).

5. До кінця року завершити процес реорганізації, отримати нову ліцензію на медичну практику та укласти договір з НСЗУ. Таким чином забезпечити право на працю та її оплату.

6. Адаптувати порядок працевлаштування випускників вищих медичних закладів освіти реаліям сьогодення з метою зменшення бюрократизації процесу працевлаштування молодих спеціалістів.

Вдосконалення чинного законодавства у сфері охорони здоров'я, і насамперед, правового регулювання

службово-трудових відносин з медичними працівниками, буде сприяти підвищенню ефективності та якості надання медичної допомоги населенню, що позитивно вплине на рівень соціальної стабільності у державі.

Література.

1. Антонов С. В. Управління закладом охорони здоров'я – 2008. URL: http://www.medlawcenter.com.ua/ru/publications/77.html

2. Долгіх Н. П., Марущак В. П. Трудове право: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 196 с.

3. Кодекс законів про працю України. URL: http://portal.rada.gov.ua/

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

5. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України червня 1996 р. URL: http://portal.rada.gov.ua/

6. Матузова М. І. Основи трудового права: навч. посіб. Київ: А.С.К., 2003. 316 с.

7. Маценко Т. М. Контрактна форма трудового договору у сфері охорони здоров'я. Управління закладом охорони здоров'я. 2009. № 9. С. 82–85.

8. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06 квіт. 2000.р. № 1645-III. URL: http://zakon1.rada.gov.ua

References.

1. Antonov S. V. Upravlinnia zakladom okhorony zdorovia – 2008. URL: http://www.medlawcenter.com.ua/ru/publications/77.html

2. Dolhikh N. P., Marushchak V. P. Trudove pravo: navch. posib. Odesa: ORIDU NADU, 2011. 196 s.

3. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. URL: http://portal.rada.gov.ua.

4. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

5. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na V sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy chervnia 1996 r. URL: http://portal.rada.gov.ua/

6. Matuzova M. I. Osnovy trudovoho prava: navch. posib. Kyiv: A.S.K., 2003. 316 s.

7. Matsenko T. M. Kontraktna forma trudovoho dohovoru u sferi okhorony zdorovia. *Upravlinnia zakladom okhorony zdorovia*. 2009. № 9. S. 82–85.

8. Pro zakhyst naselennia vid infektsiinykh khvorob: Zakon Ukrainy vid 06 kvit. 2000.r. № 1645-III. URL: http://zakon1.rada.gov.ua

УДК 330.59:[614/46:578.834COVID19](477)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237252

Natalia Kolisnichenko
Head of Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Sciences in Public Administration, Docent.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1083-7990

Tamara Kemarska
Senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1033-4170

Ihor Petrov
Senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1498-8577

Tetiana Romanenko
Senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-3752-8701

INEQUALITY IN UKRAINE UNDER THE COVID-19 PANDEMIC: GOVERNMENTAL CHALLENGES

The paper deals with the complicated relationships between COVID-19 and inequality in Ukraine, in particular, between public health protection and human rights. Its premise is the fact that equality and public health are both included in human rights instruments. The paper therefore asks to what extent the protection of the individual could – or should – be overridden to enable the protection of the equality of the general public in times of COVID outbreaks. Through theoretical analysis and practical examples, the paper addresses the issues of economic and social inequality of groups in vulnerable situations, and particularly women; older persons; national minorities; persons living in homelessness etc. The paper concludes with some trends for governments to overcome inequality under the COVID-19 pandemic.
***Key words**: government; COVID-19 pandemic; inequality; public health protection; human rights; to overcome inequality.*

Наталя Колісніченко
завідувач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1083-7990

Тамара Кемарська
старший викладач кафедри украинської і іноземних мов,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1033-4170

Ігор Петров
старший викладач кафедри украинської і іноземних мов,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-1498-8577

Тетяна Романенко
старший викладач кафедри украинської і іноземних мов,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-3752-8701

НЕРІВНІСТЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19: ВИКЛИКИ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ

У статті розглядаються різноманітні аспекти нерівності, які особливо проявилися під час пандемії в Україні, зокрема, щодо реалізації прав людини. На основі теоретичного аналізу та практичних прикладів аналізуються проблеми економічної та соціальної нерівності вразливих груп, зокрема жінок; проблеми мігрантів зі східних регіонів, національних меншин, безпритульних осіб, тощо. Ключові слова: уряд, пандемія COVID-19, нерівність, охорона здоров'я населення, права людини, подолання нерівності. Обгрунтовуються заходи уряду, включаючи наслідки закриття робочих місць; необхідності перегляду законодавства про охорону праці; налагодження ефективного соціального діалогу між субєктами трудових відносин; організацію праці; підтримку доходів населення; допомогу по хворобі; транспортування; функціонування закладів освіти та питання міжнародної солідарності.
***Ключові слова**: уряд; пандемія COVID-19; нерівність; охорона здоров'я населення; права людини; подолання нерівності.*

© Колісніченко Н.М., Кемарська Т.Г., Петров І.Л., Романенко Т.І. 2021.

Постановка проблеми

The COVID-19 pandemic is not the root cause, but a reinforcement, exaggerator and aggravator of that what has been discriminatory and unjust before in our systems and communities. Viruses don't discriminate, societies and systems do. The issues which often prevent disease outbreaks such as COVID-19 include political maneuvering, adequate financial agility, efficient coordination, strong response structures, and understanding in key relationships. The outbreak of COVID-19 started simultaneously with the change of government in early March [10]. The internal factors included the institutional weakness of the state, inadequate level of training and lack of professionalism among high-ranking officials, high vulnerability of society in the socio-economic sphere. The new ruling team's lack of a systematic and realistic vision of strategic development benchmarks and ways to achieve them also took its toll [3, c. 154]. The mentioned challenges have influenced different areas in politics and socio-economic life, leading to increase of inequality in the society.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Much of literature is devoted to the study of inequality by famous foreign scientists, such as K. Davis, E. Durkheim, J. Connolly, S. Kuznets, J. Lensky, A. Munro, D. Moore, T. Parsons, P. Flora, and others. In Ukraine, the problem of inequality has only recently become the subject of scientific interest of economists, sociologists and political scientists. Today, most Ukrainian scholars study specific aspects of inequality, including living standards and income inequality (K. Kurbanov, E. Libanova, L. Cherenko); distribution of income (O. Alexandrova, A. Babenko, N. Kholod); problems of poverty, forms and types of social inequality (M. Semenkova, O. Chuprina); global problems of inequality (Yu. Zarapina, E. Sulima) and others. Pashkov V. researched the legal characterization and classification of threats in the field of health protection [2]. Feinberg M., Niada-Avshalom L. and Toebes B. studied human rights in the field of public health [6]. However, the issue of COVID-19 as a reason for inequality in Ukraine has not been studied in scientific sources. This indicates a scientific novelty and enhances the relevance of this paper.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Today in the Ukrainian research literature there is a lack of investigations on governmental practices in overcoming inequality during COVID-19 pandemic. Contemporary issues of successful decisions in human rights protection within the limitations of all-Ukrainian and regional quarantines is at the stage of their study.

Мета

The purpose of the article is to reveal the issues of inequality among the population of Ukraine under the COVID-19 pandemic and to determine the challenges for the government in overcoming them.

Виклад основного матеріалу

The pandemic has further revealed the existing inequalities and vulnerabilities in Ukraine, says UN Human Rights [11]. Inequalities and human rights concerns that existed before were further exacerbated during the COVID-19 pandemic. The thematic report by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) on the impact of COVID-19 on human rights in Ukraine analyses economic and social rights [9]. The impact of COVID-19 on the economic and social rights of: groups in vulnerable situations, and particularly women and girls, Roma; persons with disabilities and older persons, in particular those living in long-term care facilities; persons living in homelessness. In addition, the pandemic created new vulnerabilities, including among healthcare workers involved in the COVID-19 response. The rights to health, work, education and an adequate standard of living, which are linked directly to SDG 1 (poverty), SDG 2 (hunger), SDG 3 (health), SDG 4 (education), SDG 8 (decent work), SDG 10 (inequalities) and SDG 16 (peace, justice, and strong institutions) were most affected.

From the beginning of pandemic:

1. The COVID-19 pandemic has further exacerbated the hardships and deprivations faced by the conflict-affected population in eastern Ukraine, in particular because of restrictions on freedom of movement and their impact on the enjoyment of social and economic rights. The monthly average number of crossings through the contact line has decreased (from 1.1 million (over a similar period in 2019) to less than 300 people). The restrictions on freedom of movement have resulted in the separation of thousands of people from their families, and the loss of access to healthcare, education, pensions and sources of livelihoods.

2. The number of crossings through the Administrative Boundary Line (ABL) with the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (temporarily occupied by the Russian Federation) has decreased by almost 90 per cent in comparison with the same period in 2019. The restrictions have affected people's access to work, education, healthcare, property and family links.

3. Access to justice and the guarantee of a public trial were also affected by COVID-19- related restrictions.

Economic inequality. The economic crisis caused by the Covid-19 pandemic led to a sharp decline in labor market demand and deepened the problems inherent in Ukraine's division of labor.

In other words, there are three factors that determine the level of inequality or why people have different incomes. The first is talent. The second is effort (one works hard and therefore earns more). The third is monopoly (one has a monopoly and use it for his/her own enrichment). And these three factors - talent, effort, monopoly - have different effects on inequality in countries.

In Ukraine, even now, the greatest inequality arises through monopoly. For example, Naftogaz (oil and gas company), which had a monopoly position or the oligarchs. During crises and economic collapses, the less protected part of the population suffers the most. These are old, young, unemployed and people with low level of education. The government is to support these people, aiming if not to reduce inequality, then at least to keep it under control. There are several tools that have different effectiveness in terms of this assistance.

In Ukraine the government has chosen subsidies considering it a real tool of assistance. In keeping inequality under control such efficient tool as unemployment benefits can also be used.

Also the problem is wage inequality. Wage inequality is a complex factor in social relations, because if there is great inequality, it always leads to social cataclysms and revolutions.

COVID causes new forms of inequality. If the pandemic drags on, we will get long-term unemployment, and it will be extremely difficult to deal with it. Long-term unemployment is a long-term source of inequality in the economy. Long-term inequality means disappearing of skills, attempts in finding a job becomes even harder (besides, new job as a rule means less money than before).

Generally, there are the direct and indirect impacts of the pandemic on small and medium enterprises (SMEs), employment, living conditions, livelihoods, autonomy and decision-making for women and men, taking into account the type of settlement (urban, rural), age, gender, across all regions in Ukraine, with a focus on identifying the gender gaps under each topic/sector:

- the crisis and the imposed quarantine and lockdown caused a reduction in output, household spending and trade. The global value chains were disrupted leading to a steep decline of GDP in Ukraine;
- in general, an over-reliance on social transfers and remittances to drive the economy made the country particularly vulnerable to shocks;
- more than 8 percent of small and medium enterprises (SMEs) are on the brink of bankruptcy and may have to close down;
- unemployment is increasing;
- more than 9 million people may fall back into poverty during the pandemic (increase from 6.3 to 9 million).

Social inequality. According to the State Statistics Service of Ukraine (January 1, 2021), the current population of Ukraine without the Autonomous Republic of Crimea is 41,629 people.

According to the State Employment Service of Ukraine, in March 2020 (beginning of quarantine), the unemployment rate increased by 22% compared to the same period in 2019. 20, 501 thousand were registered in Ukraine as unemployed (May 2020). This is 196 thousand (64%) more than in May 2019.

By the beginning of 2021 the Ukrainian Chamber of Commerce has estimated that more than half a million people are unemployed (as the result of the quarantine) [4].

Inequality in access to Internet. Under lockdown, a great number of people in Ukraine have been struggling to adapt to the new challenges, either due to a lack of digital skills or simply because they have limited access to the internet. The coronavirus pandemic is forcing institutions, businesses and individuals to come to grips with digital technology fast. But those who cannot keep up with the new way of doing business risk being left behind.

COVID-19 has affected everyone: the rich, and the poor remain at home and have limited mobility. Inequality is in fact that not everyone “sitting home”, are on equal terms. The data of the State Statistics Service testifies [1]:

1. For many Ukrainians, the availability of a computer during a nationwide quarantine has become an important condition for learning, distance work, payment for services online, ordering products and communication with family and friends.

2. Significant inequality between the richest and the poorest households. If among the richest over 85% of people have a computer (laptop), then among the poorest there are only 55%.

3. Place of living also has a significant effect on access to a computer. 85% of residents of large cities and only a little more than half (56%) of rural residents have a computer (laptop) home.

4. Only every fourth child in a rural area suffers from not being able to buy a computer due to lack of money.

5. Before the pandemic: 37% of the Ukraine population (14,058,960 people) did not use the Internet at all; the frequency of Internet use differed significantly in terms of i) age groups, ii) area, iii) level of education and iii) socio-economic status.

The data indicate that a large number of older people (from 60% 61-65 years to 92% 75 years and older) did not use the Internet before the pandemic. Also a significant percentage of middle-aged people who are parents (over 40 years) did not have such experience. Accordingly, they are not able to take full advantage of the Internet, moreover they cannot assist children in online learning during quarantine.

Significant inequality is in the use of the Internet among rural residents’ areas and cities. Twice the majority of villagers did not use the Internet for last 12 months, compared to residents of large cities (52% and 25% respectively). Among those with higher education, 60% use the Internet every day, but among people without higher education - only 37%. Among retirees 75% did not use the Internet at all last 12 months.

The UNDP Accelerator Lab in Ukraine explored the issue of the digital divide in Ukraine, and in particular the digital literacy of the elderly – those who are now even more vulnerable due to the COVID-19 pandemic, not only because of health concerns but also because of the rapid move to digitalization: doing business, connecting with your family, processing your paperwork, paying your bills, shopping, and more.

The problem of the digital divide is complex, but Ukrainian society is responding rapidly. We have seen a large number of free digital services emerging and quite a few opportunities that address the digital gap, including a collection of resources and tips on how to work from home, a free course to teach people how to protect themselves from cyber-criminals, and a new rapidly developed courses by the Ministry of Digital Transformation for public servants and teachers [5].

Inequality in living conditions. At the same time, inequality of living conditions makes some groups of the population especially vulnerable during COVID and national quarantine. The analysis showed that there is a significant inequality of living conditions (availability of water supply, sewerage and hot water supply). Housing inequality conditions observed in the context of “city – village”. While 67.5% of residents of large cities noted the availability of hot water supply, in rural areas there is only 19.2%.

Homeless people. The COVID-19 crisis has exposed the discrimination that homeless people face:

- in access to medical care (as most homeless people do not have a valid identity card, they cannot sign a declaration with the family doctor, as a result, they cannot get access to medical examinations and tests, including testing for COVID-19, and to other specialists);

- homeless people cannot afford personal protective masks;
- generally, as a result of the burden on the healthcare sector, pandemic people are discharged before they fully recover so that they could continue treatment and recover at home. Homeless people are not able to continue treatment. Lack of health services have particularly affected homeless people with other diseases such as tuberculosis, HIV, venereal and dermatological diseases.

Evidence in inequality of human rights. Freedom House's Report testifies that the level of freedom in Ukraine has decreased [7]. The report says President Volodymyr Zelensky's reform campaign has stalled because of pandemic and political corruption that has resulted in a constitutional crisis. It is noted that in Crimea and Donbas - territories that are temporarily not under the control of the Ukrainian government - political rights and civil liberties have continued to decline [5].

The limited representation of women, social policy and human rights institutions among the members of the response coordinating bodies created a situation of discrimination as lockdown measures, imposed on every citizen, de facto caused some groups to not be treated equally. The impact of emergency measures on fundamental freedoms and human rights was pervasive and diminished access for the most disadvantaged groups in particular. This increased inequalities and further diminished trust in established institutions, and the perceptions on access to political and civil rights, public information, the justice system, security and the rule of law.

Gender inequality. The impacts have also been particularly gendered, with women disproportionally affected by the pandemic, including through a rise in domestic violence and a significant increase in unpaid care work, posing an additional risk to the achievement of SDG 5 (gender equality).

Women and girls are disproportionately affected by the crisis because of their high exposure to the virus. Women account for 82 percent of the total health and social workers (compared to 70 percent average worldwide).

The COVID-19 pandemic with its demands for shutdown of economic activities and mandated push for social distancing is not gender-neutral either.

It oppressing, utilizing and victimizing women and girls in many areas of daily life.

1. The loss of employment because of the COVID-19 pandemic affects women more severely. Many women have lost their service jobs or seen their work hours reduced due to the COVID-19 pandemic.

2. Women continue to work in service sectors that are deemed essential such as food distribution or health care. They face a higher occupational health risk because of the pandemic. Women who work in human health and social work activities, including saleswomen, nurses, doctors and other health workers, workers in residential care facilities and social workers, who face serious risk of contracting COVID-19 in the workplace. The risk of exposure in essential jobs is very unevenly distributed between men and women.

3. Women who work in the informal economy such as self-employed day workers, are not or insufficiently covered by formal arrangements that provide them with social, health or job protections. They fall out of the purview of labor laws leaving many exposed to low pay, exploitation and unsafe working conditions.

4. Women working abroad mostly in the informal sector or as undocumented immigrants (mostly as domestic workers), contribute to the economic wealth and wellbeing of both their host and home countries. Already vulnerable to abusive employment conditions in normal times, their risk of abuse is heightened during the COVID-19 pandemic, because they are often frontline caregivers without adequate protections and little power.

5. Women suffer from job losses and business closures with livelihoods lost and poverty increasing. Ukraine as the developing country, conflict-ridden and highly indebted one, suffers the losses of development gains and prolonged economic and social devastation which are even more pronounced.

The coronavirus crisis influences women's personal and communal safety and security, whether it is the increased risk of gender-based violence, the changing threat of human trafficking, or the increased humanitarian safety needs. While women and girls have suffered from these brutal forms of violence even before the COVID-19 crisis, the already severe impacts of these forms of violence are now exacerbated by the pandemic at a time when resources and attention to address them are often diverted or prioritized for other response measures. The crisis and the lockdown have led to a spike in domestic violence. The reported cases increased by 30 percent.

National minorities and COVID-19. Persons belonging to national minorities have often faced discrimination, hate speech and stigma, as well as a lack of relevant information in minority languages [8]. For instance, the COVID-19 pandemic has regrettably often resulted in the unequal access to education and discrimination of children belonging to national minorities, particularly those who were not proficient enough in the official languages to be provided with appropriate educational content. As a result, children of national minorities may be at risk of learning delays and dropping out.

The governmental challenges. At the beginning of COVID-19 in Ukraine the government policy was strongly oriented towards the organization of response to the pandemic, including reorientation of the health care system to fighting the disease and ensuring timely vaccination. The pandemic-related quarantine measures were introduced without adequate analysis of possible consequences, often by trial and error, causing significant damage to most Ukrainians (and hitting small businesses particularly hard) [3, c. 154].

With the COVID-19 pandemic governments throughout the world begin to weaken isolation. At the same time, the problem of coronavirus spreading at the workplace is still remaining. Proper protection in the workplace is a prerequisite for preventing further spread and new outbreaks. Emergency government measures, including job closures, have often been implemented on the advice of health authorities (Health Ministry of Ukraine).

It is therefore necessary that COVID-19 be classified in accordance with national labor protection legislation. The main aspects which are to be taken into account by the government are:

1. Return to work. Job creation and return to work should take place in the absence of "repeated waves" of infection. In some cases, risk assessments may indicate

that jobs should not be created yet. Many jobs and processes are to be reviewed, including those involving large number of workers. Such a review should involve consultation with trade unions. Processes and systems should be carefully inspected to ensure that workplaces are safe to start after a temporary closure. Return to work must be carried out in compliance with social distancing and protection of employees. Similarly, workers who are most vulnerable because of their age and health should not return to work and suffer a loss of income. While more men than women die from COVID-19, the economic consequences and impact on jobs, such as in the health and care sectors, are disproportionate to women. The sharp increase in violence against women around the world is closely linked to forced isolation. For these and many other reasons, the government needs to take gender into account and, in particular, protect women.

2. Social dialogue and collective bargaining as vital elements. National procedures or special bodies should be established for the planning, monitoring and adjustment of return plans. The legislation on labor protection should be strengthened.

3. Organization of work. The organization of work is crucial for a successful return to work. This issue should be discussed in the workplace and at the enterprise level, preferably in the context of national and sectoral plans already agreed by the social partners.

4. Income support. The Government is to provide state support for wages at the return to work stage, providing flexibility, as not all workers can return to full-time paid employment immediately. Due to the uncertain mode of work, the division of responsibilities and the reduction of working hours will become commonplace, so schemes to support such processes should be provided through public funding. The Government must continue to provide or increase payments and reserves on debt, rent and mortgage payments, reimburse medical and food costs, and so on.

Висновки

The COVID-19 pandemic has deepened existing and intersecting inequalities and exposed significant structural shortcomings in current social, economic, and political systems. The fight against the coronavirus must therefore be comprehensive and systemic. It cannot be limited to the level of virology and relegated to improving health systems, but must attack discrimination and inequality at home and abroad on multiple interrelated cultural, political, social, and economic levels by applying a feminist, human rights-based, intersectional and justice-oriented analysis throughout based on collaboration, global solidarity and reinvigorated multilateralism to counter nationalist and authoritarian retrenchment and competition.

Література.

1. Бородчук Н., Черенько Л. COVID-19 поглиблює нерівність в Україні: доступ до інтернету, наявність комп'ютера та житлові умови. URL: unicef.org/ukraine/media/5821/file/COVID%20inequality%20UKR.pdf

2. Пашков В.М. Господарсько-правова характеристика та класифікація загроз у галузі охорони здоров'я. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 12. С. 134–137.

3. Україна 2020-2021: невиправдані очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). Прогнози-2021. Громадська думка про підсумки 2020 р. Київ: Центр Разумкова. 2021. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf

4. Фоуані М. Коронавірус оголив проблему цифрового розриву і ризики посилення нерівності в Україні. URL: www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/blog/2020/coronavirus-exposes-digital-divide-and-risks-increasing-inequalities-in-Ukraine.html

5. Assessment of the socio-economic impact of COVID-19 in Ukraine. Response and Recovery Plan. UN Ukraine. 2020. 152 p. URL: http: ukraine.un.org/sites/default/files/2020-12/UN%20SEIA%20Report%20 2020%20%281%29.pdf

6. Feinberg M., Niada-Avshalom L., Toebes B. National Security, Public Health: Exceptions to Human Rights. Routledge. 2016. 182 p. URL: www.routledge.com/National-Security-Public-Health-Exceptions-to-Human-Rights/Feinberg-Niada-Avshalom-Toebes/p/book/9781138309067

7. Freedom House: пандемія COVID-19 посилила спад демократії у світі. URL: www.pravda.com.ua/news/2021/03/3/7285364/

8. National minorities and COVID-19: inequality deepened, vulnerability exacerbated. URL: http: coe.int/en/web/portal/-/national-minorities-and-covid-19-inequality-deepened-vulnerability-exacerbated

9. Report on the human rights situation in Ukraine (16 February to 31 July 2020). OCHA Services. URL: https://reliefweb.int/report/ukraine/report-human-rights-situation-ukraine-16-february-31-july-2020-enruuk

10. The COVID-19 Crisis in Ukraine. OECD 2020. URL: www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/COVID-19-CRISIS-IN-UKRAINE.pdf

11. The pandemic has further exacerbated existing inequalities and vulnerabilities in Ukraine, says UN Human Rights. UN Ukraine. URL: http: ukraine.un.org/en/91977-pandemic-has-further-exacerbated-existing-inequalities-and-vulnerabilities-ukraine-says-un

References.

1. Borodchuk N., Cheren`ko L. COVID-19 pogly`blyuye nerivnist` v Ukrayini: dostup do internetu, nayavnist` komp'yutera ta zhy`tlovi umovy`. URL: unicef.org/ukraine/media/5821/file/COVID%20inequality%20UKR.pdf

2. Pashkov V. M. Gospodars`ko-pravova haraktery`sty`ka ta klasy`fikaciya zagroz u galuzi ohorony` zdorov'ya. *Pidpry`yemny`cztvo, gospodarstvo i pravo.* 2007. № 12. S. 134–137.

3. Ukrayina 2020-2021: nevy`pravdani ochikuvannya, neochikuvani vy`kly`ky` (anality`chni ocinky`). Prognozy`-2021. Gromads`ka dumka pro pidsumky` 2020 r. Ky`yiv: Centr Razumkova. 2021. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf

4. Fouani M. Koronavirus ogoly`v problemu cy`frovogo rozry`vu i ry`zy`ky` posy`lennya nerivnosti v Ukrayini. URL: www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/blog/2020/coronavirus-exposes-digital-divide-and-risks-increasing-inequalities-in-Ukraine.html

5. Assessment of the socio-economic impact of COVID-19 in Ukraine. Response and Recovery Plan. UN Ukraine. 2020. 152 p. URL: http: ukraine.un.org/sites/default/files/2020-12/UN%20SEIA%20Report%20 2020%20%281%29.pdf

6. Feinberg M., Niada-Avshalom L., Toebes B. National Security, Public Health: Exceptions to Human Rights. Routledge. 2016. 182 p. URL: www.routledge.com/National-Security-Public-Health-Exceptions-to-Human-Rights/Feinberg-Niada-Avshalom-Toebes/p/book/9781138309067

7. Freedom House: пандемія COVID-19 посилила спад демократії у світі. URL: www.pravda.com.ua/news/2021/03/3/7285364/

8. National minorities and COVID-19: inequality deepened, vulnerability exacerbated. URL: http: coe.int/en/web/portal/-/national-minorities-and-covid-19-inequality-deepened-vulnerability-exacerbated

9. Report on the human rights situation in Ukraine (16 February to 31 July 2020). OCHA Services. URL: https://reliefweb.int/report/ukraine/report-human-rights-situation-ukraine-16-february-31-july-2020-enruuk

10. The COVID-19 Crisis in Ukraine. OECD 2020. URL: www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/COVID-19-CRISIS-IN-UKRAINE.pdf

11. The pandemic has further exacerbated existing inequalities and vulnerabilities in Ukraine, says UN Human Rights. UN Ukraine. URL: http: ukraine.un.org/en/91977-pandemic-has-further-exacerbated-existing-inequalities-and-vulnerabilities-ukraine-says-un

УДК 351.82:005.941]:[341.171:061.1ЄС

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237254

Iryna Lykhovidova
PhD student of the State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

STATE REGULATION OF CORPORATE MANAGEMENT: EU NORMS IMPLEMENTATION

The article deals with defining the role of state regulation in the corporate sphere by summarizing the negative effects caused by abuse, manipulation, unfair and illegal actions in the market. It is noted that good governance helps to strengthen trust in the company, increase its competitiveness, efficiency and growth, and thus helps to attract foreign investment and is the basis for innovative development of the state. In addition, the system of investor protection and the powers of the National Commission on Securities and Stock Market in this area are defined. Thus, the necessity of state supervision in the field of corporate relations is proved and the ways of improving the state regulation of this sphere of relations are considered. Also generally accepted principles (standards) that underlie effective corporate management are recognized, which are implemented by the new institutions of Ukrainian legislation under EU law in connection with the signing of the Association Agreement with the European Union.

Key words*: proper corporate management; state regulation and supervision; investor protection; improvement of state regulation; international standards.*

Ірина Лиховідова
аспірантка кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВПРОВАДЖЕННЯ НОРМ ЄС

Визначено роль державного регулювання у корпоративній сфері шляхом узагальнення негативних наслідків, спричинених зловживаннями, маніпуляціями, несправедливими та незаконними діями на ринку. Зазначено, що належне управління сприяє зміцненню довіри до компанії, підвищенню її конкурентоспроможності, ефективності та зростання, а отже, сприяє залученню іноземних інвестицій та є основою для інноваційного розвитку держави. Крім того, розглянуто систему захисту інвесторів та повноваження Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку у даній сфері (далі – НКЦПФР). Визначено, що НКЦПФР, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює методологічне забезпечення запровадження та розвитку принципів корпоративного управління, проводить перевірки діяльності емітентів щодо стану корпоративного управління та узагальнює практику застосування законодавства з питань корпоративного управління. Також розглянуто державну систему захисту інвесторів, яка спирається на три стовпи: своєчасна, повна та коректна звітність; кваліфікація, знання та етична доброчесність професійних учасників ринку; попередження зловживань та маніпуляцій на ринку. Доведено, що розкриття інформації щодо інтеграції ризик-орієнтованого управління в ключові процеси підприємства та прийняття рішень, а також інформація щодо управління окремими ризиками у річній звітності підприємства або на власному веб-сайті дає можливість підвищувати інвестиційну привабливість підприємства. У зв'язку з чим, інформація про результати фінансово-господарської діяльності емітента, повинна регулярно розкриватися на фондовому ринку, в тому числі шляхом подання її до НКЦПФР. Також, одним із ключових завдань корпоративного управління є нагляд та можливість здійснення контролю з боку держави за діями управлінського персоналу, здійснюваний з метою забезпеченням ефективності діяльності компанії та із захистом інтересів її власників, у тому числі регулювання внутрішніх і зовнішніх ризиків. Зокрема, НКЦПФР у даній сфері має повноваження здійснювати нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Крім того, система захисту інвесторів доповнюється пруденційним наглядом, тобто наглядом на основі ризиків. НКЦПФР встановлює пруденційні нормативи та здійснює пруденційний нагляд за професійними учасниками фондового ринку в межах діяльності, яка провадиться таким учасником на підставі виданої ліцензії. Таким чином, у даній статті доведено необхідність державного нагляду у сфері корпоративних відносин та розглядаються шляхи вдосконалення державного регулювання цієї сфери відносин. Адже корпоративне управління у діяльності професійних учасників фондового ринку, яке враховує вимоги пруденційних нормативів, потребує запровадження світових стандартів. З цією метою розглянуто Концепцію корпоративного управління у професійних учасниках ринків капіталу України, затверджену на виконання Комплексної програми розвитку фінансового сектору економіки України до 2020 року. А отже, реалізація даної Концепції повинна впровадити на ринках капіталу передову міжнародну практику та в майбутньому повинна призвести до створення ефективної системи ризик-орієнтованої моделі керування у професійних учасниках ринків капіталу. У зв'язку з чим НКЦПФР схвалено Стандарти корпоративного управління для професійних учасників фондового ринку, які базуються на вищезгаданій Концепції та метою яких є забезпечення надійної та стійкої діяльності професійних учасників ринків капіталу. Також розглянуто схвалені НКЦПФР загальновизнані принципи (стандарти), які лежать в основі ефективного корпоративного управління. У свою чергу, досліджено затверджений НКЦПФР Кодекс корпоративного управління, який відображає новітні розробки в сфері комплексного екологічного, соціального та корпоративного управління та містить рекомендації

© Лиховідова І. Е., 2021.

щодо належного корпоративного управління, в тому числі управління екологічними та соціальними ризиками. Крім того, проаналізовано нові інститути українського законодавства, реалізовані із норм законодавства ЄС у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а саме: процедури «сквіз-ауту» (примусовий викуп акцій) та «сел-ауту» (вимога про викуп акцій). Таким чином, у статті доведено необхідність державного нагляду у сфері корпоративного управління та розглядаються шляхи вдосконалення державного регулювання даною сферою.
***Ключові слова**: належне корпоративне управління; державне регулювання та нагляд; захист інвесторів; вдосконалення державного регулювання; міжнародні стандарти.*

Постановка проблеми

Trust is a key factor in the survival and successful functioning of any financial market in the world. Trust among market participants is the foundation on which the market is built. The financial market operates as long as most participants are convinced that market events soon will proceed approximately as they predict, and as long as securities prices reflect real demand and supply for the security.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The theoretical basis of the study are the scientific works by O. Vinnyk, O. Kakhovych, R. Kolosov, O. Kravtsova, I. Lukach., Ya. Marushchak, N. Poida-Nosyk, K. Rovinska, O. Safronova, M. Shashina; a monograph by N. Orlova and works on the regulation of the corporate sector in foreign countries (by M. Isakov, T. Koryagina, K. Kruts, L. Melekh, V. Parkulab, I. Rodionova, O. Harun).

Мета

The purpose of the study is to substantiate the theoretical and legal foundations of corporate management within globalization and European integration.

Виклад основного матеріалу

One of the main factors influencing the successful operation of the company is the possibility of its access to investment resources. At the same time, the company cannot count on investor confidence and external financing if it does not take measures to implement effective corporate management, namely, proper protection of investors' rights, reliable management and control mechanisms, openness and transparency in its activities.

A crisis begins, which, with extremely negative developments, ends with the collapse of the market. Of course, every market failure has its real causes, which can be attributed to the sphere of economic logic, but a big role in the development and acceleration of the market crisis is played by panic, primarily caused by the loss of confidence of market participants. Sometimes even a small blow to the market in one part of the world due to the domino effect causes a serious crisis on the other side of the world.

A fuse of the above situations at the state level is the National Securities and Stock Market Commission, hereinafter referred to as the «NSSMC», which following its tasks, provides methodological support for the implementation and development of corporate management principles, conducts inspections of issuers on corporate management and summarizes the practice of corporate management legislation. And therefore, the NSSMC, through its regulatory and supervisory functions, creates the conditions for the formation of powerful domestic investors and ensure the protection of investors' rights [1].

The state system of investor protection is based on the following three pillars:

- Timely, complete and correct reporting and publication, i.e. presentation of information on issuers of securities and the securities themselves;
- Qualification, knowledge and ethical integrity of professional market participants;
- Prevention of market abuse and manipulation.

There is a lot of competition all over the world for investment funds. Therefore, the arrival of investors in domestic enterprises depends on the establishment of a system of disclosure of information about their financial and economic activities. Any decision to invest in securities under normal conditions should be based on reliable information. Investor protection in this segment is achieved through the introduction of a single information system and constant insistence on the application of this system.

Regulations on Disclosure of Information by Issuers of Securities establishes one of the principles of corporate management: disclosure of information, according to which the company must timely and available means to disclose complete and accurate information on all relevant issues relating to the company, to enable users' information (shareholders, creditors, potential investors, etc.) and take a balanced decision [2].

According to Art. 40 of the Law of Ukraine 'On Securities and the Stock Market', the purpose of information disclosure is to help creditors assess risk, ensure the responsibility of the company's management to shareholders and other persons, and ensure the functioning of capital markets [3, Art. 40].

Information disclosure is extremely important for the evaluation of the corporation's activities by shareholders, potential investors and other stakeholders because information disclosure about corporations helps to raise capital and maintain trust in the corporation. Insufficient, and sometimes contradictory, information about corporations obtained from various media sources, on the other hand, can hinder the formation of objective opinion and the maintenance of business relations.

Information disclosure on the integration of risk-oriented management into key enterprise processes and decision-making, as well as information on individual risk management in the company's annual reports or on its website, is a positive feature for partners, inspection bodies, investors and clients, which makes it possible to increase the investment attractiveness of the enterprise.

In connection with the above, information on the results of financial and economic activities of the issuer must be regularly disclosed in the stock market, including by submitting it to the NSSMC. Besides, in all financial markets, issuers of securities are required to compile and publish securities prospectuses when issuing or listing

securities on the stock exchange (as well as mandatory elements of these prospectuses) and are required to publish periodic business reports and report on all events that have a significant impact on the activities of the issuer.

One of the key tasks of corporate management is the supervision and ability of the state to control the actions of management staff, carried out to ensure the effectiveness of the company and protect the interests of its owners, including the regulation of internal and external risks. Such supervision and control are provided at the level of state regulation through bodies of general and special competence, which create norms and rules of corporate control, and responsibility of corporations.

In particular, the NSSMC in this area in this area has the authority to supervise the activities of primary financial monitoring entities by conducting scheduled and unscheduled inspections, including on-site ones, to regulate and monitor taking into account the policies, procedures and systems of control, risk assessment to determine the compliance of measures carried out by primary financial monitoring entities and reduce risks during the activities of such entities and require primary financial monitoring entities to comply with the requirements of legislation, regulating relations in the field of preventing and combating the legalization (laundering) of the proceeds of crime or the financing of terrorism, and in case of detection of violations of legal requirements, take measures provided for by the law [1].

Besides, the investor protection system is supplemented by prudential supervision, i.e. risk-based supervision. Regulations on prudential standards of professional activity in the stock market and requirements for the risk management system fixes that prudential supervision is an integral part of the general system of supervision by government agencies in the financial market and is based on regular assessment of the overall financial condition of the financial institution, the results of the system and the quality of its management, compliance with mandatory standards and other indicators and requirements limiting risks of financial assets [4].

The NSSMC sets prudential standards and supervises professional stock market participants within the activities carried out by such a participant based on an issued license. Professional participants submit to the NSSMC information on the results of the calculation of prudential standards and the data based on which they are calculated.

Corporate management in the activities of professional stock market participants, which considers the requirements of prudential standards, requires the introduction of international standards. Creating a new corporate management system involves restructuring the corporate management infrastructure in the capital markets for professional participants, namely: increasing the role and functions, changing approaches to the structure of supervisory boards, implementing a proportionate approach, new requirements for internal audit and control, compliance and risk management, and increasing the role of stakeholders.

To this end, to implement the Comprehensive Program for the Development of the Financial Sector of Ukraine's Economy until 2020, The Concept of Corporate Management in Professional Capital Markets of Ukraine was approved, which considers corporate management as an integral part of the risk management system of a professional capital market participant and which should implement international best practices in the capital markets.

The implementation of this Concept in the future should lead to the creation of an effective system of risk-oriented management model in professional participants in capital markets and provides the followings:

- Increasing the efficiency of professional participants in capital markets;
- Increasing the reliability and attracting new customers (including foreign and national investors);
- Increasing the value of the business and its investment attractiveness and competitiveness;
- Management and prevention of corporate conflicts;
- Creating an optimal management structure that is stress-resistant and ensures long-term continuous business operations;
- Ensuring the balance of interests of controllers, management and stakeholders;
- Ensuring the protection of the rights of consumers of financial services; and
- Risk management and cost reduction of realized risks [5].

Also, the NSSMC has approved Corporate Management Standards for Professional Stock Market Participants, which are based on the above Concept and aim to ensure the sound and sustainable operation of professional capital market participants. According to these Standards, the corporate management system should become an integral part of the professional participant's risk management system and help determine the risk propensity and acceptable level of risk, maintain adequate internal rules and procedures to prevent and manage risks, and take adequate measures, aimed at minimizing these risks [6].

In order to bring corporate management standards to a single standard worldwide, the Council of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in May 1999 approved the Principles of Corporate Management. These principles of corporate management are of a recommendatory nature and are a guide for creating a legal framework for corporate governance at the state level, as well as for the assessment and development of the company's own practice. They are aimed at assisting governments in their work to assess and improve the legal, institutional and regulatory framework for corporate management in their own countries, as well as to provide guidance and advice to stock exchanges, investors, corporations and other participants in corporate relations [7].

In Ukraine, the basic principles of corporate governance were developed by the National Securities and Stock Market Commission (NSSMC) in 2003 in order to gradually approximate Ukrainian legislation to the rules and recommendations of the European Union and take into account the OECD Principles of Corporate Management. Due to the evolutionary nature of this document, on July 22, 2014 the new version of the principles was updated taking into account the current realities of the stock market and to bring domestic corporate management standards closer to the world, as well as to determine the place, role and priority areas of corporate management in the system of economic relations in the country and abroad.

In addition, in order to ensure reliable and sustainable operation of professional capital market participants, create a competitive environment in the financial markets of Ukraine, ensure protection of investors and consumers of financial services in August 2019, the NSSMC approved Corporate Management Standards for professional stock market participants. They define approaches to building a corporate management system and internal control system and take into account European legislation on corporate management and the functioning of capital markets and are based on the Concept of corporate management in professional capital markets of Ukraine, approved by the NSSMC Decision of 29.03.2018 №173 [5].

Also, in March 2020, the NSSMC approved the Code of Corporate Management of Ukraine, which reflects the latest developments in the field of integrated environmental, social and corporate management and contains recommendations for good corporate management, including environmental and social risk management [8]. The Code applies, first of all, to joint-stock companies whose shares are admitted to trading on the stock exchanges of Ukraine. However, it can be an important benchmark for all public and private companies seeking to build an effective management system. Ukrainian legislation does not require companies to comply with the provisions of this Code. As in many other countries, in Ukraine it is a recommendation document. The application of the Code is strongly recommended primarily to companies entering the capital markets [1].

This Code is expected to become the national standard of corporate management in Ukraine. Subsequently, additional extensions (for state-owned companies, financial market participants, non-listed companies, etc.) and separate policies on more specialized topics will be developed on its basis, the role of shareholders in management, risk management, functioning of the audit committee prevention of corruption, etc.) [1].

In addition, paragraph 9 of the Directive of the European Parliament and of the Council «On Acquisition Proposals» stipulates that EU Member States, as well as Ukraine under the Association Agreement between Ukraine and the European Union, must take measures to ensure the protection of holders of securities. holding a smaller share of shares, in the case of establishing control over their companies, by offering all holders of securities of a particular company for all their assets a fair price in accordance with the overall assessment [9]. Also, this Agreement provides for the obligation of the parties to «cooperate in protecting shareholders' rights and further development of corporate governance policy in accordance with international standards, as well as in matters of gradual convergence with EU rules and recommendations in this area» [10, p. 387].

The «squeeze-out» procedure is a fairly new institution of Ukrainian legislation, implemented from the norms of EU legislation in connection with the signing of the Association Agreement with the European Union. The agreement provides for the implementation of the Directive of the European Parliament and the Council «On Acquisition Proposals» in the national legislation of Ukraine, which is a very important act regulating the issue of through-out at the international level [9]. The purpose of such implementation is to ensure effective management of the company in the process of consolidation of shares of the company in the hands of one shareholder or several affiliated shareholders on terms most favorable to majority and minority shareholders, and protect the company from raider attacks in which «stakeholders» use minority shareholders as a tool [10].

One of the reforms of Ukrainian legislation in this area was the adoption in March 2017 of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine to Increase the Level of Corporate Governance in Joint Stock Companies», which introduced into the national legal system mechanisms of «squeeze-out» and «sel-out», as well as improved the procedure for repurchase of shares by a new controlling shareholder at the request of other shareholders [11].

The most significant consequences of such a reform were the provisions of Article 652 of the Law of Ukraine «On Joint Stock Companies» concerning cases of mandatory sale of shares by shareholders at the request of a person (persons acting jointly) who owns a dominant controlling stake [12]. Thus, the essence of the «squeeze-out» procedure is the right of the owner or group of owners who control at least 95% of the company's shares to forcibly repurchase the remaining shares from minority shareholders at a price determined by the company.

This procedure has a reverse mechanism, when the right to claim redemption is already a minority shareholder, ie the procedure «sell-out». Article 653 of the Law of Ukraine «On Joint Stock Companies» provides for the mandatory acquisition by a person (persons acting jointly), who is the owner of the dominant controlling stake in a joint stock company, shares at the request of shareholders [12]. The «sell-out» procedure is provided to minority shareholders under the same conditions as the «squeeze-out» procedure to large shareholders.

«Squeeze-out», although it is a forced redemption of shares from minority shareholders, is a prerequisite for redemption at fair value. This condition is an essential feature that distinguishes «squeeze-out» from the misappropriation of minority shares, which violates the right of ownership enshrined in Art. 41 of the Constitution of Ukraine [13]. Thus, the owners of a small block of shares will be able to sell their securities at market value and will be relieved of the obligation to bear the costs of the services of depository institutions.

The introduction of the above-mentioned instruments indicates that a fundamentally new mechanism for protecting the corporate rights and interests of both minority and majority shareholders has been formed in Ukraine at present. Administrative control over the «squeeze-out» procedure in Ukraine is exercised by the National Securities and Stock Market Commission, which monitors the securities market pricing system in accordance with the legislation, establishes the presence of signs of manipulation in the stock market and considers cases of violation of the legislation on the securities market [14].

Taking into account the official statistics of the National Commission on Securities and Stock Market, it is already known about the successful implementation of 317 procedures «through-out» and transfer within the declared procedures to bank accounts of conditional storage («escrow»), opened for minority shareholders, 436 million hryvnias. In addition, since the introduction of the «squeeze-out» from such accounts, in accordance

with the submitted requirements, 980 million hryvnias have already been paid and during the share repurchase 33 thousand minority shareholders have already received funds [1]. This indicates the unconditional success of the state's introduction of such corporate management tools and the achievement of the main goal of protecting the rights of investors, regardless of the size of the block of shares through administrative control.

In addition, it should be noted that Ukraine is currently moving towards the introduction of ethical standards in financial markets. Thus, in November 2020, the NSSMC presented a study of 12 codes of ethics in the financial and investment sector, prepared in the framework of the USAID Financial Sector Transformation Project and the Association of Investment Professionals (CFA Society Ukraine). In the future, this study will promote the introduction of ethical standards in the Ukrainian financial markets [1]. It is expected that the prepared review of the leading world codes will be the basis for the development of their own codes by Ukrainian professional associations and self-regulatory organizations, which will ensure strict adherence to the daily ethical conduct of financial institutions.

At the same time, the Strategy for the Development of the Financial Sector of Ukraine until 2025 [15] aiming to further improve the legislation regulating corporate management issues of companies provides for the introduction of the possibility of using a single-level model of the management system, regulating the procedures for holding general meetings through electronic means, anticipating the implementation of procedures in the event of a significant reduction in the company's capital, bringing the conditions, procedures and consequences of mergers, acquisitions, divisions and separation of joint-stock companies under the regulations of the European Union.

Висновки

Globalization processes are increasingly playing a decisive role in the formation of national corporate sectors of the economy. And, although there is no single model of corporate management in the world, there are generally accepted principles (standards) that underlie effective corporate management and can be applied in a wide range of legal, economic and political conditions.

References.

1. Ofitsiinyi veb-sait Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku. URL: https://www.nssmc.gov.ua/.

2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro rozkryttia informatsii emitentamy tsinnykh paperiv: Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 2826 vid 03.01.2013 r. : red. vid 24.04.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0165-19.

3. Pro tsinni papery ta fondovyi rynok: Zakon Ukrainy vid 23 liutoho 2006 r. № 3480-IV: red. vid 24.09.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15.

4. Pro zatverdzhennia Polozhennia shchodo prudentsiinykh normatyviv profesiinoi diialnosti na fondovomu rynku ta vymoh do systemy upravlinnia ryzykamy : Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 1597 vid 01.10.2015 r. : red. vid 24.07.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1311-15.

5. Pro zatverdzhennia Kontseptsii korporatyvnoho upravlinnia u profesiinykh uchasnykakh rynkiv kapitalu Ukrainy : Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 173 vid 29.03.2018 r. URL: https://www.nssmc.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennya-kontsepts-korporativnogo-upravlnnya-u-profesynih-utchasnikah-rinkv-kaptalu-ukrani/.

6. Pro skhvalennia proektu rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku «Pro zatverdzhennia Standartiv korporatyvnoho upravlinnia v profesiinykh uchasnykakh fondovoho rynku»: Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 420 vid 30.07.2019 r. URL: https://www.nssmc.gov.ua/proects_of_regular/pro-zatverdzhennya-standartv-korporativnogo-upravlnnya-v-profesynih-utchasnikah-fondovogo-rinku/.

7. Pro zatverdzhennia Pryntsypiv korporatyvnoho upravlinnia: Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 955 vid 22.07.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14.

8. Shchodo uzahalnennia praktyky zastosuvannia zakonodavstva z pytan korporatyvnoho upravlinnia: Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku vid 12.03.2020 r. URL: https://www.nssmc.gov.ua/documents/shchodo-uzahalnennia-praktyky-zastosuvannia-zakonodavstva-z-pytan-korporatyvnoho-upravlinnia/.

9. Pro propozytsii pohlynannia: Dyrektyva Yevropeiskoho parlamentu ta rady № 2004/25/IeS vid 21.04.2004 r. URL: https://minjust.gov.ua/files/32694.

10. Pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Uhoda № 984_011 vid 27.06.2014 r. : red. vid 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

11. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia rivnia korporatyvnoho upravlinnia v aktsionernykh tovarystvakh: Zakon Ukrainy № 1983-VIII vid 23.03.2017 r.: red. vid 21.10.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-19.

12. Pro aktsionerni tovarystva: Zakon Ukrainy vid № 514-VI 17.09.2008 r. : red. vid 16.08.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17.

13. Konstytutsiia Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy № 254k/96-VR vid 28.06.1996 r.: red. vid 01.01.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr.

14. Pro Natsionalnu komisiiu z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 1063/2011 vid 23.11.2011 r.: red. vid 07.07.2020 r. /URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011.

15. Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy do 2025 roku: Rishennia Natsionalnoi komisii z tsinnykh paperiv ta fondovoho rynku № 797 vid 27.12.2019 r. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kl190364?an=1.

Література.

1. Офіційний веб-сайт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. URL: https://www.nssmc.gov.ua/.

2. Про затвердження Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів: Рішення Наці-

ональної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 2826 від 03.01.2013 р. : ред. від 24.04.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0165-19.

3. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV: ред. від 24.09.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15.

4. Про затвердження Положення щодо пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку та вимог до системи управління ризиками : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 1597 від 01.10.2015 р. : ред. від 24.07.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1311-15.

5. Про затвердження Концепції корпоративного управління у професійних учасниках ринків капіталу України : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 173 від 29.03.2018 р. URL: https://www.nssmc.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennya-kontsepts-korporativnogo-upravlnnya-u-profesynih-utchasnikah-rinkv-kaptalu-ukrani/.

6. Про схвалення проекту рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Стандартів корпоративного управління в професійних учасниках фондового ринку»: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 420 від 30.07.2019 р. URL: https://www.nssmc.gov.ua/proects_of_regular/pro-zatverdzhennya-standartv-korporativnogo-upravlnnya-v-profesynih-utchasnikah-fondovogo-rinku/.

7. Про затвердження Принципів корпоративного управління: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 955 від 22.07.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr955863-14.

8. Щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань корпоративного управління: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.03.2020 р. URL: https://www.nssmc.gov.ua/documents/shchodo-uzahalnennia-praktyky-zastosuvannia-zakonodavstva-z-pytan-korporatyvnoho-upravlinnia/.

9. Про пропозиції поглинання: Директива Європейського парламенту та ради № 2004/25/ЄС від 21.04.2004 р. URL: https://minjust.gov.ua/files/32694.

10. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода № 984_011 від 27.06.2014 р. : ред. від 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах: Закон України № 1983-VIII від 23.03.2017 р.: ред. від 21.10.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-19.

12. Про акціонерні товариства: Закон України від № 514-VI 17.09.2008 р. : ред. від 16.08.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17.

13. Конституція України: Основний Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.: ред. від 01.01.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

14. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України № 1063/2011 від 23.11.2011 р.: ред. від 07.07.2020 р. /URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011.

15. Про затвердження Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 797 від 27.12.2019 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kl190364?an=1.

УДК 35.07:004]:352/353

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237255

Ірина Макарова
доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент

Юрій Пігарєв
завідувач кафедри електронного урядування та інформаційних систем ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ф-м.н., доцент

Людмила Сметаніна
доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.пед.н., доцент

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЬКОМУ РІВНЯХ

Загальний курс держави на цифровізацію усіх сфер життя актуалізував питання, пов'язані з цифровізацією публічного управління. Останнім часом центральна влада робить конкретні кроки в розробці стратегії цифровізації регіонів, що дозволить зробити процес цифровізації на містах більш ефективним. У статті проаналізовано використання термінологічного апарату та законодавча база цифровізації публічного управління, окреслені основні перешкоди на цьому шляху та розглянути напрямкі цифровізації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях.

***Ключові слова**: цифрові технології; цифровізація; цифрова трансформація; цифровий розвиток регіонів; цифровізація публічного управління; цифрове врядування.*

Iryna Makarova
Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Docent

Yuri Pigarev
Head of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Physics and Mathematics, Docent

Lyudmila Smetanina
Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Pedagogical Sciences, Docent

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AT REGION AND CITY LEVELS

In Ukraine at various levels, considerable attention to digitalization, in particular the use of digital technologies by public administration and local government. However, if the issues of e-government and the use of information and communication technologies in public administration are sufficiently developed both at the legislative level and in the works of many scholars, the situation with digitalization is much worse.

The purpose of the article was to analyze the terminology and legislation of digitalization of public administration, to outline obstacles in this way and to consider the directions of digitalization of public administration at the regional and local levels. The definitions of digital technologies, digitalization and digital transformation are given. Consider the steps taken by the central government in developing a strategy for digitization of regions, which will make the process of digitization in cities more efficient.

There are a number of problems in the digitalization of Ukraine's regions, including imperfect digital infrastructure, problems with high-speed broadband Internet access in small towns and rural areas, and insufficient digital literacy of citizens and public servants.

The directions of digital transformation of public administration at the regional and local levels which are the most perspective are considered. Among them are the development of open data, blockchain technology, digital workplaces, the Internet of Things, digital government platforms, cloud technologies.

Integrated implementation of digital technologies opens new opportunities in the management of the region and the city, should optimize the activities of executive bodies, promote a safe environment, ensure more efficient operation of utilities and institutions, increase citizen involvement. Successful digitization must lead to the digital transformation of public administration and the transition to digital governance.

***Key words**: digital technologies; digitalization; digital transformation; digital development of regions; digitalization of public administration; digital governance.*

© Макарова І.О., Пігарєв Ю.Б., Сметаніна Л.С., 2021.

Постановка проблеми

Останнім часом в Україні на різних рівнях приділяється значна увага питанням цифровізації, зокрема використанню цифрових технологій органами державного управління та місцевого самоврядування. Але, якщо питання електронного урядування та використання інформаційно-комунікаційних технологій в публічному управління достатньо розроблені як на законодавчому рівні так і в працях багатьох науковців, то з цифровізацією ситуація значно гірша.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У зв'язку з тим, що питання цифровізації стають все більш актуальними, вони знаходять все більше відображення в вітчизняних наукових працях. Питанням цифровізації та цифрової трансформації публічного управління присвячені роботи В. Куйбіди, Л. Горбатої, С. Квітки, О. Карпенка, Ж. Денисюк, В. Наместнік, М. Павлова та ін. Однак, не зважаючи на значну кількість напрацювань, ці питання ще потребують подальшого наукового дослідження.

Мета

За мету статті було поставлено провести аналіз термінологічного апарату та законодавчої бази цифровізації публічного управління, окреслити перешкоди на цьому шляху та розглянути напрямкі цифровізації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу

Цифровізація економіки та різних сфер суспільного життя сьогодні є глобальним світовим трендом. На державному рівні в Україні також є розуміння необхідності формування цифрової економіки і суспільства, та важливої ролі цифрових технологій як одного із ключових драйверів сталого розвитку. Про це свідчить і створення в 2019 році Міністерства цифрової трансформації України, яке має формувати та реалізовувати державну політику «у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії» [5]. Проте законодавча база в сфері цифровізації майже відсутня. Грунтовним нормативно-правовим актом у цій сфері є Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації (Концепція). В Концепції нормативно закріплено поняття цифровізації, як «насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливлює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, інакше кажучи, створює кіберфізичний простір» [10] та цифрової інфраструктури як комплексу технологій, продуктів та процесів, що забезпечують обчислювальні, телекомунікаційні та мережеві можливості на цифровій основі. Таке поняття як «цифрові технології» зовсім не висвітлено у законодавстві України.

В сфері публічного управління також все частіше йде мова про перехід від електронного врядування до цифрового. Але, якщо питання електронного врядування достатньо розроблені як на законодавчому рівні так і в працях багатьох науковців, то в поглядах на цифровізацію взагалі та цифрове управління поки що спостерігається значна різниця.

Якщо термін «електронне урядування» на законодавчому рівні закріплено як «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІТК) для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [9], то навколо цифрового врядування ще точяться наукові дискусії. Єдиного чіткого підходу до трактування базових понять наразі немає. Так, інколи в якості синоніму до поняття «цифрові технології» використовується поняття «інформаційні технології» або «інформаційно-комунікаційні технології», що не є коректним.

Якщо звернутись до поняття «цифрові технології», наприклад, О. О. Берназюк [1]. визначає цифрові технології як систему взаємопов'язаних засобів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим цифровим методом. Відповідно, цифрові технології у публічному управлінні можна розглядати як єдину систему відповідних засобів, організовану на всіх рівнях та у всіх основних сферах публічного управління, які дозволяють підвищити ефективність такого управління.

Якщо говорити про цифровізацію публічного управління, на наш погляд, доцільним було б спочатку визначити на законодавчому рівні базові поняття, почавши саме з цифрових технологій, тоді в ланцюжку цифрові технології – цифровізація – цифровізація публічного управління – цифрове врядування вдалось би уникнути багатьох непорозумінь.

Крім визначення поняття цифровізації, яке закріплено в Концепції, науковці В. С. Куйбіда, О. В. Карпенко, В. В. Наместнік [3] пропонують трактувати цифровізацію як процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави, а цифровізацію публічного врядування як стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління). Важливо, що процес має саме стрімкоподібний характер, на відміну від інформатизації. При визначенні цифрового врядування автори підкреслюють його сервісно-орієнтовану направленність на основі використання цифрових технологій. Якщо співвідносити електронне та цифрове управління, то ці поняття не є тотожними, перше є складовою другого, поняття цифрового управління є ширшим.

В. В. Наместнік та М. М. Павлов визначають цифрове управління як «процес створення та використання нових, цифрових за замовчуванням (digital-by-default), інтероперабельних, стандартизованих інформаційних систем у публічному управлінні, які дають змогу не лише оцифрувати й автоматизувати наявні управлін-

ські процеси за допомогою електронних інструментів, а й визначати певні «критичні точки» управлінського процесу, співвідношення між ними та приймати рішення з їх урахуванням» [4].

Поняття цифровізації та цифрової трансформації досить часто утотожнюють, що не є коректним. Щоб розмежувати ці поняття, звернемося до зарубіжних джерел. Що стосується поняття «цифровізація», виділемо наступні визначення:

Amancio Bouza [11] вважає, що цифровізація – це забезпечення, покращення та перетворення бізнес-процесів шляхом використання цифрових технологій та оцифрованих даних. У цілому, цифровизація розглядається як шлях до цифрового бізнесу та цифровим трансформаціям, але значення цифровізації виходить за межи бізнесу та відноситься до постійного втілення цифрових технологій у всі види суспільного життя. Таким чином, цифровізація – це процес, що стосується використання цифрових технологій.

Поняття цифрової трансформації, на думку зарубіжних фахівців, значно ширше та стосується не стільки технологій, а орієнтоване на людину [12]. Цифрова трансформація – це глибока трансформація бізнесу і організаційної діяльності, процесів, компетенцій і моделей для повного використання змін і можливостей поєднання цифрових технологій і їх прискореного впливу на суспільство в стратегічному і пріоритетному порядку з урахуванням нинішніх і майбутніх змін.

Аналітично-маркетингова компанія “I-Scoop” [13] визначає цифрову трансформацію як культурні, організаційні та операційні зміни організації, галузі або екосистеми шляхом розумної поетапної інтеграції цифрових технологій, процесів і компетенцій на всіх рівнях і функціях. Цифрове перетворення використовує технології для створення цінності для різних зацікавлених сторін, інновацій та придбання можливостей для швидкої адаптації до обставин, що змінюються. Цифрова трнсформація вимагає наскрізних організаційних змін, а не тільки впровадження цифрових технологій. Цифрова трансформація ставить людей та стратегію перед технологіями, потребує нових компетенцій, зміни поведінки, нових моделей робочих місць, зміни каналів комунікацій.

Вдалим прикладом застосування цифрових технологій з наголосом саме на сервісну орієнтацію публічного управління є проект Міністерства цифрової трансформації України «Цифрова держава», в рамках якого вже створено портал онлайн послуг та мобільний застосунок Дія, а в подальшому планується об’єднати всі відомства в єдину онлайн-систему. Дія досить швидко розвивається, додаються нові послуги як для громадян, так і для бізнесу. У 2021 Мінцифри спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів та Фондом Східна Європа запускають національну платформу е-демократії ВзаємоДія, на якої будуть представлені такі інструменти, як е-звернення та е-запити, е-консультації, е-петиції, е-конкурси, е-голосування, е-експертиза, е-опитування, доступ до урядової інформації.

Як зазначено в Постанові КМУ «Про деякі питання цифрового розвитку» [7], в Україні реалізація державної політики цифрового розвитку ґрунтується на засадах: відкритості; прозорості; багаторазовості використання; технологічної нейтральності і портативності даних; орієнтованості на громадян; інклюзивності та доступності; безпечності та конфіденційності; багатомовності; підтримки ухвалення рішень; адміністративного спрощення; збереження інформації; оцінювання ефективності та результативності. Також постановою рекомендовано державним органам та органам місцевого самоврядування розглянути можливість утворення та забезпечення функціонування структурних підрозділів з питань цифрового розвитку та проведення цифрової експертизи нормативно-правових актів. Введення посади заступника з цифровізації в обласних державних адміністраціях, який за допомогою цифрових рішень впроваджує зміни в життєдіяльності регіону, координує цифрову трансформацію, займається електронними реєстрами, процесами та послугами, свідчить про те, що цифровізація регіонів є дуже важливою складовою трансформації України.

Якщо ще декілька років тому бракувало стратегічних програм цифровізації міст та регіонів, що розроблені на центральному рівні, та цифровізація на місах відбувалась переважно за власної ініціативою, то заслуговує на увагу, що Мінрегіон та Мінцифри декларували, що мають єдине бачення цифровізації регіонів. У Постанові КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [8], міститься конкретні завдання за напрямом “Цифрова трансформація регіонів”, серед яких:

- проведення реінжинірингу публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання публічних послуг, та забезпечення їх впровадження через Єдиний державний веб-портал електронних послуг “Портал Дія”;
- забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування;
- запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон та через мобільний додаток Єдиного державного веб-порталу електронних послуг “Портал Дія”, облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях;
- забезпечення розвитку платформ та офіційних порталів органів місцевого самоврядування;
- впровадження та поширення в регіонах інтегрованої системи електронної ідентифікації;
- забезпечення переведення пріоритетних публічних послуг, у тому числі відкритих даних та інструментів електронної демократії, в електронну форму;
- забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного Інтернету всіх населених пунктів (насамперед сільських та малих міст;
- впровадження використання систем відеоспостереження, контролю за якістю повітря, рівнем забруднення на будівлях державних органів, соціальних закладів та комунальних установ для створення загальнодержавної мережі фіксації подій та природних явищ.

Щоб пришвидшити цифрову трансформацію регіонів планується створити офіс цифрового регіонального розвитку та портал кращих практик. На порталі буде зібрана детальна інформація про успішний досвід та проекти по цифровізації регіонів. Ця платформа працюватиме для обміну досвідом українськими громадами. Комплексна стратегія цифровізації регіо-

нів передбачає розбудову цифрової інфраструктури, впровадження національних проектів цифровізації і запуск їх в регіонах.

На шляху цифровізації регіонів є низка проблем. Перш за все цифрові технології мають бути доступними для більшості населення. Нажаль, в Україні все ще існує проблема з доступом до швидкісного широкосмугового доступу (ШСД) до Інтернету у малих містах та сільських місцевостях. За дослідженнями Мінцифри [2] більше 4 мільйонів українців проживають у населених пунктах, де немає жодного працюючого оптичного провайдера, більше 65% сіл не покриті широкосмуговим доступом до Інтернету. Щоб вирішити цю проблему Мінцифри розробило Національну стратегію розвитку ШСД на 2020-2025 роки, в який зазначено, що має бути забезпечене покриття 4G для 95% населення, а до 2025 року в Україні треба забезпечити підключення до ШСД зі швидкістю 1 Гбіт/с для усіх об'єктів соціальної інфраструктури, що надають послуги населенню, а високошвидкісний ШСД (не менше 100 Мбіт/с) має бути доступний для усіх домогосподарств. Також міністерство запускає у 2021 році державну програму "Інтернет-субвенція", за допомогою якої можна буде підключити до Інтернету віддалені села.

Але проблема не тільки з доступом до Інтернету, а і з рівнем активності та залученості громадськості до діалогу з органами влади. Владі на містах потрібно докласти значних зусиль для популяризації та підвищення довіри населення до інструментів е-урядування. Потрібна масштабна інформаційна кампанія підвищення обізнаності громадян, яка би пояснювала переваги цих інструментів. Також необхідно докласти зусиль для підвищення рівня цифрових навичок та вмінь громадян.

Проблема недостатнього рівня цифрової грамотності безпосередньо стосується і публічних службовців. Саме тому постановою КМУ № 940 від 9 жовтня 2020 р. «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» цифрову грамотність додано як обов'язкову компетенцію для держслужбовців [6]. Мінцифри орієнтується на європейські фреймворки цифрової грамотності DigComp 2.1 та адаптує їх до потреб України. На платформі «Дія.Цифрова освіта» вже є декілька освітніх серіалів із цифрової грамотності для державних службовців. Окрім цього публічні службовці мають можливість вдосконалювати цифрові навички за допомогою курсів підвищення кваліфікації, онлайн-курсів та інших освітніх проектів. Але, на наш погляд, при всьому розмаїтті короткострокових форм, не потрібно забувати про бакалаврські та магістерські програми за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», в рамках яких здобувачі вищої освіти отримують системні знання зокрема з цифрового врядування.

Безперечно значною перешкодою цифрової трансформації міст та регіонів є недосконала цифрова інфраструктура, що стосується, наприклад, використання хмарних технологій та Інтернету речей.

На регіональному та місцевому рівнях останнім часом були прийняті Програми цифрового розвитку Говорити про те, що вони реалізуються повною мірою поки не доводиться. Швидше йдеться про правильний напрямок розвитку, який може бути реалізований у майбутньому.

Розглянемо напрямкі цифрової трансформації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях які, на наш погляд, є найбільш перспективними. Безперечно цифрові технології відкривають нові можливості та сприяють підвищенню рівня залучення та ініціативності громадян до участі в суспільних та політичних процесах за допомогою інструментів електронної демократії, участі у проектах та програмах, освітніх заходах. Розвиток відкритих даних сприяє підвищенню ефективності та прозорості роботи органів влади, надання доступу населенню до публічної інформації із різних галузей. В Програмах цифрового розвитку передбачається формування наборів відкритих даних та оприлюднення їх в тому числі на власних ресурсах.

Блокчейн-технологія може трансформувати публічне управління, бо забезпечує високоефективні механізми захисту цілісності та доступності інформації та дозволяє створювати повністю децентралізовані системи. Вона може використовуватись у багатьох напрямках, зокрема при реєстрації майнових прав, ідентифікації особи, створенні розподілених реєстрів, у виборчому процесі, в системі державних закупівель.

Реформування процедури надання адміністративних послуг, при якому Центри надання адміністративних послуг мають здійснювати свою діяльність через портал «Дія», має сприяти покращенню якості надання адміністративних та соціальних послуг, підвищенню ефективності та скороченню витрат.

Організація робочих місць посадових осіб має відповідати технологічній концепції цифрового робочого місця. Цифрове робоче місце сприяє гнучкості в методах виконання посадових обов'язків публічними службовцями, стимулює їх спільну роботу та взаємодію, підтримує децентралізовані та мобільні робочі середовища, передбачає вибір технологій для роботи. Серед переваг цифрових робочих місць – зменшення витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження тощо.

Використання Інтернету речей, який є однією зі складових технологічної інфраструктури смарт-сіті, дає нові можливості керування містом в багатьох сферах. Це безпекова складова, керування дорожнім рухом та громадським транспортом, моніторинг систем забезпечення життєдіяльності міста та екологічної ситуації та ін. Але втілення концепції смарт-сіті потребує не тільки розвинуної інфрастуктури Інтернету речей, але і аналізу великих даних, застосування повсюдної аналітики, штучного інтелекту та інших передових технологій. Нажаль в багатьох випадках наявна застаріла інфраструктура міст не дає змогу повноцінно розвивати концепцію смарт-сіті, хоча на рівні великих місць вже є досить прикладів впровадження елементів смарт-сіті.

Важливим інструментом цифрової трансформації є цифрові державні платформи, які забезпечують інформаційний обмін та транзакції між великою кількістю користувачів та створюють основу для функціонування спеціалізованої системи цифрової взаємодії, знижуючи вартість витрат на транзакції та нівелюючи роль посередника. Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть як взаємодіяти з національними платформами, так і створювати власні, особливо в сферах освіти, медицини, громадської безпеки.

Досі невирішеним є питання надання хмарних послуг органам державної влади та місцевого самоврядування, законопроект «Про хмарні послуги» пройшов тільки перше читання. На місцях користуються хмарними послугами, але роблять це на власний розсуд, нехтуючи безпековою складовою. Хмарні технології є невід'ємною складовою цифровізації, їх використання дозволить знизити ризики корупції на закупівлях обладнання, суттєво зменшити витрати з бюджету та пришвидшити впровадження інновацій в органах влади, тому потрібно якомога найшвидше законодавче урегулювати це питання.

Висновки

Підсумовуючи можемо зазначити, що цифровізація публічного управління є вимогою часу, але в Україні є низка проблем, які гальмують цей процес. Комплексне впровадження цифрових технологій, про які йшла мова вище, відкриває нові можливості в керуванні регіоном та містом, має оптимізувати діяльність виконавчих органів, сприяти розвитку безпечного середовища, забезпечити більш ефективну діяльність комунальних підприємств та закладів, підвищити залученість громадян. Успішна цифровізація за прискореним сценарієм має привести не тільки до цифрової трансформації публічного управління та переходу до цифрового врядування, але й стати значним поштовхом для стрімкого розвитку ефективної та конкурентоспроможної економіки України, значних змін в суспільному житті.

Література.

1. Берназюк О. О. Цифрові технології у сфері публічного управління: визначення основних понять. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. №46. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/26.pdf

2. Більше 65% сіл не покриті широкосмуговим доступом до інтернету – Мінцифри. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2020/07/30/663522/

3. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. № 1. С. 5-11. URL: http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116efff458.pdf

4. Наместнік В. В., Павлов М. М. Електронне, цифрове та smart-управління: сутність та співвідношення термінів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Державне управління*. 2020. №1(96). С. 115–121.

5. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України № 940 від 09.10.2020 р. / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF

6. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 856 від 18.09.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2020-%D0%BF#Text

7. Про деякі питання цифрового розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України № 56 від 30.01.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text

8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 р.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р. від 20.09.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80

10. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 67-р. від 17.01.2018 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80

11. Amancio BouzaWhat is Digital Transformation, Digitalization, and Digitization. URL: https://medium.com/api-product-management/what-is-digital-transformation-digitalization-and-digitization-c76277ffbdd6

12. Colleen Chapco-Wad Digitization, Digitalization, and Digital Transformation: What's the Difference? URL: https://medium.com/@colleenchapco/digitization-digitalization-and-digital-transformation-whats-the-difference-eff1d002fbdf

13. Digital transformation: online guide to digital business transformation. URL: https://www.i-scoop.eu/digital-transformation/

References.

1. Bernaziuk O. O. Tsyfrovi tekhnolohii u sferi publichnoho upravlinnia: vyznachennia osnovnykh poniat. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. 2017. №46. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/26.pdf

2. Bilshe 65% sil ne pokryti shyrokosmuhovym dostupom do internetu – Mintsyfry. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2020/07/30/663522/

3. Kuibida V. S., Karpenko O. V., Namestnik V. V. Tsyfrove vriaduvannia v Ukraini: bazovi definitsii poniatiino-katehorialnoho aparatu. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Derzhavne upravlinnia*. 2018. № 1. S. 5-11. URL: http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116efff458.pdf

4. Namestnik V. V., Pavlov M. M. Elektronne, tsyfrove ta smart-upravlinnia: sutnist ta spivvidnoshennia terminiv. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Derzhavne upravlinnia*. 2020. №1(96). S. 115–121.

5. Pytannia Ministerstva tsyfrovoi transformatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 940 vid 09.10.2020 r. / Ofits. veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF

6. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 856 vid 18.09.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2020-%D0%BF#Text

7. Pro deiaki pytannia tsyfrovoho rozvytku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 56 vid 30.01.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text

8. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 695 vid 05.08.2020 r.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

9. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabynetu

Ministriv Ukrainy № 649-r. vid 20.09.2017 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80

10. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018–2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 67-r. vid 17.01.2018 roku URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80

11. Amancio BouzaWhat is Digital Transformation, Digitalization, and Digitization. URL: https://medium.com/api-product-management/what-is-digital-transformation-digitalization-and-digitization-c76277ffbdd6

12. Colleen Chapco-Wad Digitization, Digitalization, and Digital Transformation: Whats the Difference? URL: https://medium.com/@colleenchapco/digitization-digitalization-and-digital-transformation-whats-the-difference-eff1d002fbdf

13. Digital transformation: online guide to digital business transformation. URL: https://www.i-scoop.eu/digital-transformation/

УДК 351/353:004](477)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237257

Юрій Пігарєв
завідувач кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ф-м.н., доцент

Наталя Костенюк
старший викладач кафедри електронного урядування та інформаційних систем,
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Теоретично уточнено, що процес цифровізації сьогодні вже охоплює майже всі країни світу, разом з тим кожна країна самостійно визначає пріоритети цифрового розвитку. Окреслено, що розвиток сфери цифрових трансформацій в системі публічного управління є потенційним прикладом для всієї країни, що в цілому також дозволяє отримувати значні переваги і для приватних компаній – підвищення продуктивності та конкурентоспроможності, а також і для людей – здобуття нових знань і навичок, вибір роботи та розширення можливостей. Тому цифровий розвиток України полягає у створенні ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формуванні потреб щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед українських секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу та суспільства, задля їх ефективності, конкурентоздатності та національного розвитку, зростання та добробуту.

Ключові слова*: діджиталізація; публічне управління; цифровізація; цифрові технології; цифрова трансформація.*

Yuri Pigarev
Head of the Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Physics and Mathematics, Docent

Natalia Kosteniuk
Senior lecturer of Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Public Administration

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR OF DIGITAL TRANSFORMATION OF UKRAINE

New realities required the application of new management approaches: the replacement of traditional management methods based on the use of power and clear bureaucratic procedures with those focused on the provision quality public services, i.e public administration is influenced by various factors, leading to changes in the implementation vector it`s primary goal is to minimize resources, time, and effort to achieve maximum efficiency, effectiveness, and efficiency.

In order to maintain balance in the implementation of the development strategy of state requires influence of management staff through the adoption of sound science-based management decisions. Such decisions are possible only on the basis of factual, up-to-date information on the real state of activity of public authorities. It is impossible to build an effective model of modern management processes without the use of digital technologies. The implementation the main directions of state development in accordance with the requirements of international agreements and treaties and the planned goals of state development is possible through the active introduction of digitalization in the system of public administration. Thus, the role of digitalization in public administration is undoubtedly significant. The formation of digital infrastructure is a way to fulfill the set goals of the state and implement effective management processes.

It is the development of digital transformations in the system of public administration is a potential example for the whole country, which also allows to obtain significant benefits for private companies – increase productivity and competitiveness, as well as for people – gain new knowledge and skills, job choices and empowerment. It should be noted that in international practice one of the important methods such implementation is the assessment of a comprehensive analysis and identification of the main advantages and possible failures development strategy and its individual parts.

Digitization of public administration – a systematic change in the management model, a kind of the process using automation digitized data. In the context of the study state service function, digitalization is one most effective mechanism for improving the process of providing public services and monitoring this process. Among the leading digitization technologies used in the public sector in the context of the implementation of public services, we can highlight the following: multi-channel information and citizen involvement; open data; electronic identification of citizens; ubiquitous analytics; digital government platforms.

That is, the role of public administration in ensuring digital development should be significantly strengthened through the implementation of active state policy and real effective work of all state institutions, especially the newly created Ministry of Digital Transformation of Ukraine. Following global digital trends in the processes of digital development of Ukrainian society will make it possible to make a technological breakthrough and ensure equal positioning of Ukraine in world economic processes.

Key words*: digitalization; public administration; digitalization; digital technologies; digital transformation.*

© Пігарєв Ю.Б. , Костенюк Н.І., 2021.

Постановка проблеми

В кінці XX – на початку XXI ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню діяльності органів публічної влади. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи, ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління в публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг, тобто публічне управління відчуває вплив різних факторів, що призводить до зміни вектора реалізації його першочергової мети – з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості і результативності.

З метою дотримання рівноваги при реалізації стратегії розвитку держави потребує впливу управлінського персоналу шляхом прийняття виважених науково-обґрунтованих управлінських рішень. Прийняття таких рішень можливе лише на основі фактичних, актуальних інформаційних даних про реальний стан діяльності органів публічної влади. Побудувати ефективну модель сучасних управлінських процесів неможливо без використання цифрових технологій. Реалізація основних напрямків розвитку держави згідно із вимогами міжнародних угод та договорів і намічених цілей розвитку держави можливе через активне впровадження цифровізації в систему публічного управління. Отже, роль цифровізації в публічному управлінні є безперечно значною. Формування цифрової інфраструктури – шлях до виконання намічених цілей держави та реалізації ефективних управлінських процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Упродовж останніх років проблематика цифровізації публічного управління активно дискутується американськими та європейськими вченими, зокрема, особливості практичного впровадження концепції «Ера цифрового врядування» розкриті в працях А. Вільямса та Х. Хей; П. Данлеві, Х. Маргетс, С. Бастоу та Дж. Тінклер, Л. Де Нардіс. У науковій літературі проблеми впровадження та розвитку цифрових технологій досліджувались у роботах таких вчених, як: А. Асанова, Є. Борщук, В. Бабаєв, А. Барікова, О. Баранов, М. Демкова, Д. Дубов, Н. Дяченко, О. Карпенко, І. Клименко, П. Клімушин, І. Коліушко, І. Лопушинський, А. Серенок, Л. Требик та інші. Але у вітчизняних наукових працях тема цифровізації публічного управління й досі залишається не розкритою, на відміну від проблематики вже впровадженої в Україні концепції «електронного урядування» на базі технологій цифровізації публічного управління.

Мета

Метою даного дослідження є визначення основних особливостей діджиталізації публічного управління в цифрової трансформації України.

Виклад основного матеріалу

Всесвітньою організацією Open Societe Justice Initiative розроблені 10 міжнародних принципів-стандартів щодо доступу до офіційної інформації, які визнані міжнародним товариством: максимальна відкритість інформації; доступ до інформації має поширюватися на всі суб'єкти; доступ до інформації є правом кожного суб'єкта; свобода доступу до інформації; процес доступу до інформації має бути простим і швидким; на рівні закону відмови в доступі до інформації, визначаючи необхідність точних умов; запорука прав апелювання рішень про відмову в доступі до інформації; зобов'язання розпорядників публічної інформації сприяти в наданні доступу до інформації; принцип превентивної публікації інформації; принцип гармонізації права на доступ до інформації з іншими законами [8].

В ООН було прийнято кілька резолюцій, пов'язаних з цифровими технологіями, з прогресивною мовою щодо норм і прав людей. 27.06.2016 р. Рада ООН з прав людини ухвалила Резолюцію про сприяння, захист та реалізацію прав людини в інтернеті. Взаємодіючи разом з комітетом Ради Європи, розробляючи рекомендації щодо розвитку штучного інтелекту (AI), для забезпечення прав людини розглядають їх на рівні дизайну та цифрової архітектури майбутнього. Україна намагається конкурувати з європейськими країнами у сфері цифровізації [8].

Так, у 2018 р. уряд схвалив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки (далі – Концепція) та затвердив план заходів щодо її реалізації. Основною метою документа є виконання заходів щодо запровадження належних стимулів й мотивів для цифровізації економіки, громадської та соціальної сфер, розуміння існуючих викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття соціуму цифрових компетенцій, визначає нагальні проблеми сфер та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, застосування й використання цифрових технологій. Відповідний приріст можливий лише тоді, коли думки, впливи, ініціативи та програми, що стосуються цифровізації, інтегруються, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії та програми розвитку [6].

У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [6] зазначається, що реалізація Концепції дасть змогу: підвищити ефективність державного управління в результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління; підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність; забезпечити здійснення контролю за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечити високий ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам та громадським організаціям безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління; зменшити рівень корупції та «тінізації» економіки; досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому, а також зміцнити довіру до інститутів держави [6].

Саме розвиток сфери цифрових трансформацій в системі публічного управління є потенційним прикладом для всієї країни, що в цілому, також дозволяє отримувати значні переваги і для приватних компаній – підвищення продуктивності та конкурентоспромож-

ності, а також і для людей – здобуття нових знань і навичок, вибір роботи та розширення можливостей. Варто зауважити, що в міжнародній практиці одним із значущих методів такого впровадження є оцінка комплексного аналізу та ідентифікації основних переваг та можливих «провалів» стратегії розвитку та окремих її частин.

Однак найбільш впливовою інновацією, яка інтегрувалась у систему публічного управління в Україні, стала цифрова трансформація. Місто Бердянськ було одним із перших в Україні, яке з 1994 року почало використовувати цифровізацію публічного управління у повсякденній діяльності органів влади. Так, у 1994 році, з метою упровадження цифровізації у систему органів місцевої влади у м. Бердянську, у структурі виконавчого комітету Бердянської міської ради (надалі – БМР) було утворено відділ комп'ютерного забезпечення. До основних завдань та функцій даного структурного підрозділу виконкому БМР належали: вибір обчислювальних засобів; забезпечення безперервної роботи локальної комп'ютерної мережі виконкому, установка та налагодження ліцензійних програм на комп'ютери користувачів, модернізація апаратної частини комп'ютерів; прийом і перевірка дієздатності обчислювальних засобів, супроводження комплексів програм, аналіз функціонування комп'ютерної техніки під час експлуатації; навчання працівників виконкому роботі з комп'ютерною технікою; вивчення і застосування пріоритетних напрямків у галузі розвитку обчислювальної техніки; – координація діяльності щодо розробки та реалізації міських проектів програм у сфері інформатизації в управліннях та відділах міськвиконкому та його самостійних структурних підрозділах [9].

Загалом цифровізація органів місцевої влади міста Бердянська за період 1994–2020 років виконувалась за такими основними напрямами: технічна підтримка користувачів; адміністрування серверів та геоінформаційної системи; електронний документообіг та електронне урядування; веб-сайт, веб-додатки та соціальні мережі; електронне голосування та відео спостереження;. елементи електронного урядування та електронної демократії [9].

Аналіз цифровізації органів місцевої влади м. Бердянська надає можливості окреслити базові передумови цифрової трансформації, а саме: створення гнучкої міської мережі ефективної та результативної взаємодії між стейкхолдерами публічного управління з використанням ІКТ; загальноміська практика використання проектного підходу у бюджетній та інших сферах місцевого самоврядування з використанням ІКТ; наявність інструментів електронного урядування та електронної демократії; розвинута інфраструктура інформатизації м. Бердянська, яка містить: систему електронного документообігу, систему захисту інформаційно-комунікаційних ресурсів, систему обміну даними.

Офіційний веб-сайт Львівської міської ради створений власними силами – працівниками ЛКП «Міський центр інформаційних технологій» [4]. Сайт дещо відрізняється візуально від офіційних веб порталів Одеси та Києва, натомість він містить приблизно ті ж самі розділи, що і вищезгадані ресурси. У розділі «ЦНАП» львів'яни мають можливість ознайомитися з послугами ЦНАПу, а також здійснити попередній запис на прийом, а також відстежити виконання документів. Також є можливість замовити послуги без відвідування ЦНАПу. Також є можливість одразу ж здійснити оплату за обрану послугу.

В особистому кабінеті львів'янина на офіційному порталі мешканців мешканці мають змогу: замовити послугу Львівської міської ради; зареєструвати електронне звернення в міську раду; записатись на прийом до посадовця; створити запит довідки про несудимість та багато іншого, а також відслідковувати стан виконання кожного з вище зазначених об'єктів. Головною мета цього порталу є налагодження результативної співпраці мешканців міста та органів місцевої влади, а також спрощення доступ львів'ян до адміністративних послуг [4].

У розділі «Гаряча лінія міста Львова «Мій 15-80» є можливість подати та відстежити будь-яке звернення. Тут наявні повідомлення про роботи за зверненнями з відповідною картою, карта звернень, останні звернення, а також результати звернень з відповідними графіками та рейтингами [7].

Недаремно, саме у Львові в середині грудня 2020 року проходитиме «фестиваль «Цифрова трансформація: молодь за краще майбутнє», який відбудеться в онлайн-форматі. Такий цифровий фестиваль проводять уперше. Організатори хочуть посилити участь громадян і, зокрема молоді, у житті країни, проведенні позитивних перетворень завдяки цифровій трансформації. Близько 20 спікерів з України та з-за кордону поділяться досвідом цифрової трансформації, власними помилками і успіхами [10].

Цифрова трансформація дає поштовх до розвитку політичної активності молоді. Інструменти електронної демократії підвищують участь громадян у процесі прийняття рішень. Криза Covid-19 показала, що цифрові технології мають важливе значення для нашої економіки та повсякденного життя. Люди зробили великий цифровий стрибок під час цієї кризи, перемістивши свою роботу, навчання та соціальне життя в Інтернет. Але локдаун також виявив прогалини в нашій цифровій інфраструктурі [10].

Дещо цікавим та доволі простим і зручним виглядає офіційний сайт Вінницької міської ради зі своїми розділами «Громадянам» та «Прозоре місто». Сайт розроблений фахівцями департаменту інформаційних технологій Вінницької міської ради та змінив старий (від 2006 року) в липні 2012 року [10]. З головної сторінки порталу наявна можливість швидкого переходу у «Прозорий офіс» (сайт Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» Вінницької міської ради), персональний кабінет мешканця, різноманітні розділи – від «Петиції та звернення громадян», «Бюджет громадських ініціатив», «Відкритий бюджет громади» до «Інтеркультурна Вінниця», «Реєстрація до дитячого садочка» та «Громада за рівність».

Тобто у великих містах влада намагається бути якомога прозорішою для своїх мешканців, впроваджуючи інструменти е-демократії та е-послуг на власних сайтах, а також здійснюючи цифровізацію ЦНАПів заради встановлення прозорої та відкритої комунікації між владою та громадянами, мінімізації корупції та полегшення доступу людей до адміністративних послуг. Тобто, саме поєднання публічного управління та потенціалу цифрових технологій, спрямованих на за-

безпечення прав і свобод людини й громадянина, дозволять модернізувати публічне управління, на шляху розбудови демократії в Україні.

Отже, до основних частин цифровізації публічного управління в України можна віднести:

1) «Цифрове» робоче місце. Кадрові ресурси державних установ все більше поповнюються працівниками, які вміють працювати з цифровими технологіями. «Цифрове» робоче місце є бізнес-стратегією для підвищення ефективності та мобільності працівників й організації. «Цифрове» робоче місце сприяє гнучкості у методах виконання роботи, стимулює спільну роботу та взаємодію з іншими працівниками, підтримує децентралізовані, мобільні робочі середовища та передбачає вибір технологій особисто працівниками. Серед переваг «цифрових» робочих місць — зниження витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження і т. д. [7].

2) Багатоканальне інформування та залучення громадян. Для досягнення ефективності в процесі взаємодії із громадянами необхідно використовувати багатоканальний підхід. У результаті, стане можливим перехід від макрорівня «громадяни» до мікрорівня «конкретний громадянин», водночас звичайне інформування громади перетвориться на активність залучення громади до вироблення конкретних політичних рішень, пов'язаних із реалізацією інтересів громадян, на яких вони як носії цих інтересів розуміються значно краще за бюрократа, що відповідає за певний набір функцій. Зокрема, починають використовуватися соціальні мережі для комунікацій та активізацій в обговореннях політичних процесів; використовуються можливості громадян визначати умови своєї участі у відповідних процесах тощо. А інтерактивність надзвичайно корисна під час реформ для оперативних роз'яснень, прискореної адаптації населення до змін [9].

3) Відкриті дані. Відкриті дані — це концепція, згідно з якою певні дані мають бути вільними для використання та розповсюдження будь-якою особою, за умов дотримання правил атрибуції та share-alike ліцензії. Активне поширення концепції почалось з розвитком інформаційних технологій та інтернету. Серед множини відкритих даних окрема увага приділяється відкритим державним даним як інструменту оцінки та контролю роботи влади та держави. Відкриті дані публікуються як у вигляді неопрацьованих даних із джерела при найнижчому рівні деталізації, так і у вигляді даних з визначеними налаштуваннями конфіденційності, безпеки або якості. Відкриті дані доступні через відкриті програмні інтерфейси застосунків та до них не застосовуються обмеження, зумовлені торговими марками або авторськими правами [10].

4) Електронна ідентифікація громадян. Зростаючі обсяги цифрових даних, якими оперує держава та громадяни під час інтеграцій, потребують посилення надійності цифрової ідентифікації, отже, формування безпечного інформаційно-комунікаційного простору, що забезпечуватиме доступ населення до ключових послуг та ресурсів. Саме тому державні структури мають застосовувати перманентну авторизацію (під час кожного входу до онлайн-системи) для підтвердження особи і лише тоді надавати безперешкодний доступ до запитуваних даних [10].

5) Повсюдна аналітика. Динамічний перманентний процес збору й аналізу інформації потрібен для отримання надійної та структурованої системи знань, що допоможе розробляти належні реакції на ситуаційні запити та стратегічні заходи. Залучення даної аналітики на різних етапах урядової та державної діяльності та надання послуг дозволить державним структурам відмовитися від застарілої стандартизованої звітності, що хибує неактуальними даними, і перейти до автономних процесів, які розширяють потенціал стосовно ухвалення рішень через наявність актуальних і всебічних даних.

6) «Розумні» машини та засоби. Органи публічної влади повинні ставитися до «розумних» машин та засобів як до можливості вдосконалення наявних методів надання та створення нових державних послуг. До останніх можна віднести, зокрема, голосові сервіси державних контакт-центрів, системи автоматичного оперативного оповіщення щодо надзвичайних ситуацій, що спрощуватиме взаємодію громадян із державними установами [8].

7) «Інтернет речей». Архітектура відповідного простору є екосистемою функціонування фізичних об'єктів, засобів зв'язку, аналізу даних, що в державному секторі найперше використовується в економічній галузі. Як приклади даної технології можна назвати, зокрема, «оплату за використання», моделі оподаткування за передплатою, «розумний» збір сміття на міських вулицях, віддалений моніторинг пацієнтів похилого віку тощо [2].

8) «Цифрові» державні платформи. Сучасна сервісна політика держави орієнтована на одночасне підвищення якості державних послуг, оптимізацію кількості публічних службовців та зменшення бюджетних витрат. Державні структури покладаються на «цифрові» платформи для спрощення й оптимізації внутрішніх процесів, поліпшення взаємодії із громадянами та скорочення витрат.

Висновки

Цифровізація публічного управління – системна зміна моделі управління, своєрідна автоматизація процесу використання оцифрованих даних. У контексті ж дослідження сервісної функції держави цифровізація постає одним із найбільш дієвих механізмів удосконалення процесів надання державних послуг та моніторингу цього процесу. Серед провідних технологій цифровізації, що використовуються в публічному секторі саме в контексті реалізації публічних послуг, можна виділити такі: багатоканальне інформування та залучення громадян; відкриті дані; електронну ідентифікацію громадян; повсюдну аналітику; «розумні» машини та засоби; «інтернет речей»; «цифрові» державні платформи.

Тобто роль публічного управління в забезпеченні цифрового розвитку має бути суттєво посилена шляхом реалізації активної державної політики та реальної ефективної роботи всіх державних інституцій, особливо новоствореного Міністерства цифрової трансформації України. Слідування глобальним цифровим трендам у процесах цифрового розвитку українського суспільства дасть змогу здійснити технологічний прорив і забезпечити рівноправне позиціонування України у світогосподарських процесах.

Література.

1. Биркович Т.І., Биркович В.І., Кабанець О.С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488.

2. Гапєєв Л. Електронне урядування: проблеми, пріоритети, завдання. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html

3. Карчева Г.Т ., Огородня Д. В., Опенька В. А. Цифрова економіка та її вплив на розвиток національної та міжнародної економіки. *Фінансовий простір*. 2017. № 3(27). С. 13–21.

4. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В., Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. URL: http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971bd5116efff458.pdf

5. Ляшенко В.І., Вишневський О.С. Цифрова модернізація економіки України як можливість проривного розвитку: монографія. Київ: НАН України, Ін-т економіки промсті, 2018. 252 с

6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/ npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyiekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-rokita-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi.

7. Руденко М.В. Цифровізація економіки: нові можливості та перс пективи. URL: http://www. economy.in.ua/?op=1&z=4191&i=10

8. Стратегія цифровізації ООН. URL: https://digitalstrategy.undp.org/

9. Україна 2030Е − країна з розвинутою цифровою економікою. URL: https://strategy.uifuture.org/ kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html.

10. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року: Проект. URL: https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf

11. Шевчук І. Б. Інформаційні технології в регіональній економіці: теорія і практика впровадження та використання : монографія. Львів : АТБ, 2018. 448 с.

References.

1. Byrkovych T., Byrkovych V., Kabanets O. M1. Byrkovych T.I., Byrkovych V.I., Kabanets O.S. Mekhanizmy publichnoho upravlinnia u sferi tsyfrovykh transformatsii. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok.* 2019. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488.

2. Hapieiev L. Elektronne uriaduvannia: problemy, priorytety, zavdannia. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html

3. Karcheva H.T., Ohorodnia D.V., Openka V.A. Tsyfrova ekonomika ta yii vplyv na rozvytok natsionalnoi ta mizhnarodnoi ekonomiky. *Finansovyi prostir.* 2017. № 3(27). S. 13–21.

4. Kuibida V. S., Karpenko O. V., Namestnik V. V., Tsyfrove vriaduvannia v Ukraini: bazovi definitsii poniatiino-katehorialnoho aparatu. URL: http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971bd5116efff458.pdf

5. Liashenko V. I., Vyshnevskyi O. S. Tsyfrova modernizatsiia ekonomiky Ukrainy yak mozhlyvist proryvnoho rozvytku : monohrafiia. Kyiv: NAN Ukrainy, In-t ekonomiky promsti, 2018. 252 s

6. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018–2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/ npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyiekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-rokita-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi.

7. Rudenko M. V. Tsyfrovizatsiia ekonomiky: novi mozhlyvosti ta perspektyvy. URL: http://www. economy.in.ua/?op=1&z=4191&i=10

8. Stratehiia tsyfrovizatsii OON. URL: https://digitalstrategy.undp.org/

9. Ukraina 2030E − kraina z rozvynutoiu tsyfrovoiu ekonomikoiu. URL: https://strategy.uifuture.org/ kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html.

10. Tsyfrova adzhenda Ukrainy – 2020 («Tsyfrovyi poriadok dennyi» – 2020): Kontseptualni zasady (versiia 1.0). Pershocherhovi sfery, initsiatyvy, proekty «tsyfrovizatsii» Ukrainy do 2020 roku: Proekt. URL: https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf

11. Shevchuk I. B. Informatsiini tekhnolohii v rehionalnii ekonomitsi: teoriia i praktyka vprovadzhennia ta vykorystannia : monohrafiia. Lviv : ATB, 2018. 448 s.

УДК 351:353.07

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237259

Григорій Репп
магістр державного управління
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5250-2198

Володимир Вакуленко
завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7097-6944

Ія Дегтярьова
директор Інституту публічного управління та адміністрування НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-0807-961X

МЕХАНІЗМИ БАГАТОРІВНЕВОЇ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ, ТИПИ ТА ЗМІСТОВІ СКЛАДОВІ

У статті запропоновано авторські поняття «багаторівнева кластерна політика» та «механізм багаторівневої кластерної політики», базову схему та основні методологічні вимоги щодо визначення комплексу механізмів багаторівневої кластерної політики у регіонах. Узагальнено типові інструменти кластерної політики держав та з їх урахуванням розкрито змістові складові механізмів багаторівневої кластерної політики – правового, інституційного, організаційного, інформаційного, ресурсного, мотиваційного. В рамках цих механізмів визначено заходи та інструменти, які мають реалізовувати Кабінет Міністрів України, зарубіжні організації, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, бізнесові структури та їх об'єднання, громадські організації, освітні та наукові установи.

***Ключові слова**: кластер; кластерна політика; суб'єкти політики; інструменти політики; механізми політики; типи механізмів; змістові складові механізмів.*

Grygory Repp
Master of Public Administration
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5250-2198

Volodymyr Vakulenko
Head of Regional Government, Local Self-Government and City Management Chair of the NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7097-6944

Iya Degtyaryova
Director of the Institute of Public Government and Administration of NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-0807-961X

MECHANISMS OF MULTI-LEVEL CLUSTER POLICY: ESSENCE, TYPES AND COMPONENTS

***Formulation of the problem**. Now the world has a wide range of mechanisms and tools for stimulating clusters, and in recent years, with increasing participation in their application of the subjects of different levels – international, national, regional, local. In Ukrainian development programs, a number of tasks are provided for clusters, but the specific tools and mechanisms for supporting their development are not identified.*

***Analysis of recent publications**. During 2019–2021, the functions and principles of public administration were revealed in the process of clustering, the processes of public administration on the clustering of the national economy, the institutional environment for the development of clusters, the basics of successful cluster policies, etc. However, the mechanisms of multilevel stimulation of clusters in the regions are not proposed yet.*

***The purpose of the article** is to determine the basic complex of mechanisms of multi-level cluster policies and their components.*

***Presentation of the main research material**. Based on the analysis of concepts on the subject of research, it was determined that the mechanism of multi-level cluster policy is a way to solve during a certain period of time of the management task, combining interconnected set of tools and joint actions of subjects of international, national, regional, local levels for creating and planning cluster development.*

The basic scheme for determining the complex of mechanisms of multi-level cluster policies in the region is determined.

It is justified that a cluster policy needs to be adapted to a particular region and the features of each cluster, it increases its efficiency. The tasks of various events and tools – components of cluster policy mechanisms varies depending on the type of cluster and regional needs. At the same time, typical tools that were used in many states can be used in Ukraine.

© Репп Г.І., Вакуленко В.М., Дегтярьова І.О., 2021.

Taking into account such tools, a set of measures and instruments have been developed to implement by the Cabinet of Ministers of Ukraine, foreign organizations, local government administrations, local governments, business structures and their associations, public organizations, educational and scientific institutions.
In the launch of a cluster policy, a special institution should be created (a project group, a center, an agency, a subdivision in a public authority, etc.) that would organize activities in the process of implementing a cluster policy.
The organizational mechanism provides a number of necessary steps – from planning cluster development to its evaluation. It is also necessary to introduce special programs and projects of cluster development.
The informational mechanism constitutes a plurality of important interrelated actions of subjects of different levels. It is emphasized that the content of information, its validity and target orientation is important. The scientific substantiation of informational messages acquires special importance.
The resource mechanism is intended to direct and effectively use various resources from sources of different levels.
The motivational mechanism is necessary to enhance the use of individual and institutional potencial in the direction of cluster development.
***Conclusions and prospects for further research**. The basic complex of multilevel cluster mechanisms include legal, institutional, organizational, informational, resource and motivational mechanisms, which are quite complicated in structure and have synchronously and consistently administered by subjects of different levels. These mechanisms can only be formed under the condition of proper scientific and conceptual provision, which leads the need for qualitative changes in the relations of public authorities, business and scientific institutions.*
The content components of the specific mechanisms of multi-level cluster policy is advisable to determine each of these mechanisms with the specification of the role of involved parties in their implementation.
***Further scientific research** should relate to specific practical proposals to public authorities and other subjects of public administration on the implementation of effective cluster policies in the regions of Ukraine.*
***Key words:** cluster; cluster policies; policy entities; policy tools; policy mechanisms; types of mechanisms; content components of mechanisms.*

Постановка проблеми

Нині у світі застосовується широкий комплекс механізмів та інструментів стимулювання розвитку кластерів, а останніми роками з посиленням участі в їх застосуванні суб'єктів різних рівнів – наднаціонального, національного, регіонального, місцевого, локального. Водночас в Україні такі механізми є недосконалими, що стримує економічний розвиток держави. Так, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2027 року (Про затвердження Державної стратегії, 2020) передбачено низку завдань щодо кластерів. Разом з тим, у цій стратегії не визначено конкретних інструментів та механізмів підтримки їх розвитку. Аналогічна ситуація і на регіональному рівні – стратегіями розвитку регіонів теж передбачено завдання стимулювання кластерів, але не визначено конкретних і достатніх механізмів. Так, публічно-управлінська діяльність у цьому напрямі ще не налагоджена належним чином, тому необхідним є визначення та наукове обґрунтування змістових складових механізмів багаторівневої підтримки і стимулювання розвитку кластерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика розвитку кластерів на сьогодні є предметом широких наукових дискусій та публікацій, особливо в економічній науці. Усі автори підтверджують важливість кластерів для прискорення економічного та зокрема регіонального розвитку. Протягом 2019–2021 років розкривалися такі аспекти публічного управління кластерним розвитком: базові функції та принципи публічного управління у процесі кластеризації [8]; процеси державного управління системою кластеризації національної економіки, державного планування систем кластеризації національної економіки [2]; інституціональне середовище розвитку кластерів у регіонах [3]; головні засади успішних кластерних політик, роль держави та влади. механізми та інструменти [5]; наукові основи формування та розвитку прикордонних туристичних кластерів [4] та ін.

Незважаючи на те, що вже є багато наукових праць щодо розвитку кластерів у регіонах, у контексті багаторівневої політики це питання ще мало досліджене, тим більше не запропоновано механізми багаторівневого стимулювання розвитку кластерів у регіонах.

Мета

Мета статті полягає у визначенні базового комплексу механізмів багаторівневої кластерної політики та їх змістових складових.

Виклад основного матеріалу

Насамперед визначимо основні поняття, що використовуються в даній статті.

Хоча є багато визначень кластера, нашу думку, кластер – це добровільно об'єднані в організаційно-виробничу систему установи, організації та підприємства на території однієї чи кількох сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, які конкурують і водночас співпрацюють у певній галузі та пов'язані спільними технологіями й цілями діяльності, орієнтованими на вироблення й реалізацію конкурентоспроможної продукції чи послуг на внутрішньому та/або зовнішньому ринках. Такий зміст поняття враховує усі найважливіші ознаки кластера – добровільність, взаємодоповнюваність, територіальна локалізація, спеціалізація, спільність технологій та ін.

Стосовно поняття «механізм», у цьому дослідженні ми будемо розуміти його як спосіб вирішення управлінського завдання, що поєднує в собі взаємопов'язану множину заходів та інструментів для досягнення певної мети.

У контексті даного дослідження у фокусі уваги суб'єктів публічного управління мають бути два базові механізми: 1) механізм стимулювання створення кластерів; 2) механізм стимулювання ефективного функціонування кластерів. Стимулювання, згідно з ви-

значенням, поданим в Українському тлумачному словнику, – це заохочення, створення умов, які викликають зацікавленість у здійсненні чого-небудь (Український тлумачний словник, 2016, с. 1404–1405), в даному випадку у потенційних учасників кластера – до створення кластера, а в учасників створеного кластера – до ефективного його функціонування.

Багаторівневе врядування у Хартії багаторівневого врядування, прийнятій Комітетом регіонів Ради Європи 03 квітня 2014 р., визначено як врядування «на основі скоординованих дій з боку ЄС, держав-членів, регіональних і місцевих органів влади відповідно до принципів субсидіарності, пропорційності та партнерства, оперативної та інституційної співпраці у розробці та реалізації політики ЄС» [9]. Так, суть ідеї багаторівневого врядування полягає в тому, щоб усі, хто заінтересований у досягненні певних суспільно значущих результатів, виконували певні завдання на засадах партнерства й цим досягати синергії.

Публічна політика – це курс дій в державі, вироблений для задоволення потреб суспільства, а також за його участю. У формуванні та реалізації публічної політики беруть участь органи державного управління, органи місцевого самоврядування, неурядові організації, бізнес, громадяни та їх об'єднання [1, с. 14].

Отже, з урахуванням вище наведених понять можна пропонувати таке поняття: багаторівнева кластерна політика – це комплекс заходів для створення і розвитку кластерів, що сформований і реалізується у партнерстві та спів-дії публічними і приватними суб'єктами наднаціонального, національного, регіонального, місцевого рівнів.

Відтак, механізм багаторівневої кластерної політики – це спосіб вирішення протягом певного періоду часу управлінського завдання, що поєднує в собі взаємопов'язану множину інструментів та спільних дій суб'єктів наднаціонального, національного, регіонального, місцевого, локального рівнів для створення й запланованого розвитку кластерів.

Об'єктами механізмів кластерної політики можуть бути певні території, в тому числі сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, галузі, підприємства та їх об'єднання, зарубіжні компанії та організації, заклади освіти, наукові установи, окремі фахівці і т.д. Базова схема, яка розкриває підхід до визначення відповідних механізмів, представлена на рис. 1.

Концептуально підхід до розроблення дієвих механізмів багаторівневої кластерної політики, на нашу думку, передбачає необхідність визначення та врахування:

1) методик оцінювання стану кластерного розвитку регіону, що дає змогу уявити реальну модель існуючого кластерного розвитку регіону/території на певний момент часу;

2) тенденцій та кластерного потенціалу економічного розвитку регіону;

3) базових парадигм, теорій і концепцій територіального розвитку й управління, які будуть покладені в основу моделі очікуваного кластерного розвитку регіону/території;

4) конкретних досяжних цілей щодо очікуваного стану кластерного розвитку регіону;

5) чітко визначених об'єктів і суб'єктів кластерної політики, які виявляють явний або прихований інтерес щодо кластеризації, стан їх взаємодії;

6) системи реальних дієвих принципів реалізації кластерної політики;

7) упорядкованих інструментів і заходів у рамках комплексу взаємопов'язаних механізмів кластерної політики;

8) наявних та додатково необхідних ресурсів, серед яких важливу роль відграють нематеріальні ресурси;

9) чинників успішності попередніх ініціатив, в тому числі якості регіонального управління;

Рисунок 1. Базова схема визначення комплексу механізмів багаторівневої кластерної політики у регіоні(ах)

10) підходів та механізмів, які успішно застосовуються за кордоном.

Так, до формування зазначених механізмів мають бути залучені різні сторони, адже багаторівнева політика передбачає причетність різних суб'єктів, соціальних груп та інституцій для досягнення певних цілей, які були спільно обговорені й спільно визначені. Який рівень має здійснювати кластерну політику, визначається декількома факторами, такими як наявні ресурси, доступні інструменти, спроможність розробити та впровадити таку політику. Крім того, кластерна політика також підтримується впливом й іншим політик, зокрема інноваційною, промисловою, підприємницькою, освітньою та ін. Так, ця політика може перебувати на перетині декількох політик [10, с. 2].

Очевидно, що кластерну політику необхідно адаптувати до конкретного регіону та особливостей кожного кластера, це підвищує її ефективність. Завдання різних заходів та інструментів – складових механізмів кластерної політики варіюватимуться залежно від типу кластера та регіональних потреб. Водночас є типові інструменти, які застосовувалися в багатьох державах і можуть бути використані в Україні (табл. 1).

Так, дані таблиці 1 свідчать, що в розвинених державах запроваджується багато інструментів для стимулювання кластерної діяльності. При цьому низка інструментів стосується досліджень, кадрового забезпечення, інтернаціоналізації кластерної діяльності, що в Україні ще актуалізовано.

З урахуванням вище представлених інструментів, запропонуємо основні змістові складові механізмів багаторівневої кластерної політики, що визначено відповідно до класичної типології механізмів (табл. 2).

Отже, як видно з табл. 2, кожна із сторін має робити переважно свій і причому особливий внесок у розвиток кластерів, і зовсім небагато функцій є однаковими для усіх сторін.

При започаткуванні кластерної політики в будь-якому випадку має відбутися інституціоналізація кластерної політики, що передбачає перегляд чинної нормативно-правової бази та її вдосконалення з урахуванням пропозицій усіх потенційних сторін кластерних ініціатив (формування правового механізму кластерної політики). Одночасно має бути створення спеціальної інституційної одиниці (проєктної групи, центру, агенції, підрозділу в органі публічної влади тощо), яка б організовувала діяльність у процесі реалізації кластерної політики (усі інституції та їх взаємодія мають органічно поєднуватися в рамках інституційного механізму).

Таблиця 1.

Типові інструменти кластерної політики держав згідно з дослідженнями ОЕСР [10, с. 3]

Завдання	Заходи та інструменти кластерної політики
Ідентифікація кластерів	Здійснення картографічних досліджень кластерів Виявлення фірм, які могли б співпрацювати
Формування системи підтримки кластерів	Проведення заходів з підвищення обізнаності про кластери (конференції, кластерна освіта тощо) Запровадження фінансових стимулів для мережевих (кластерних) організацій Створення карти зв'язків між кластерами та ін.
Розвиток потенціалу і навичок постачальників (малого і середнього підприємництва)	Підтримка розвитку малого і середнього підприємництва Підтримка розвитку брокерських послуг та платформ взаємодії між постачальниками і покупцями Складання загальної ринкової інформації Координація закупівель кластерів Запровадження технічних стандартів
Розвиток зовнішніх зв'язків у кластерах	Маркетинг кластерів та регіонів Надання допомоги з питань зовнішньої діяльності кластера Створення ринкової інформації для міжнародних цілей Пошук партнерів Підтримка входження в експортні мережі
Забезпечення кластерів кваліфікованою робочою силою	Збір та поширення інформації про ринок праці Підтримка спеціалізованої професійної підготовки Підтримка співпраці між кластерами та закладами освіти Запровадження нових освітніх програм (згідно з потребами кластерів) Створення можливостей для залучення перспективних студентів до регіону та зокрема до кластеру
Посилення зв'язку між дослідженнями і потребами фірм кластера	Підтримка спільних проектів між фірмами, університетами та дослідницькими організаціями Спільне створення наукових парків, інкубаторів та інших структур для полегшення взаємодії та розвитку Створення обсерваторій та центрів трансферу технологій
Комерціалізація досліджень	Розвиток нормативно-правової бази про інтелектуальну власність Подолання адміністративних бар'єрів у сфері комерціалізації Підтримка послуг з трансферу технологій
Забезпечення доступу до фінансів	Забезпечення консультаційних послуг для нестандартних фінансових операцій Запровадження державних гарантійних програм та створення венчурних фондів Створення рамкових умов для підтримки приватного венчурного капіталу

Таблиця 2.

Складові механізмів багаторівневої кластерної політики

Меха-нізми	Кабінет Міністрів України	Зарубіжні організації	Місцеві державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування	Бізнесові структури та їх об'єднання	Громадські організації (ГО)	Освітні та наукові установи
Правові	Формування рамкових правових умов для розвитку кластерів	Надання ОПВ пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення кластерів Правова просвіта щодо регулювання кластерного розвитку					
	Контроль за реалізацією нормативно-правових актів щодо кластерного розвитку виконанням						
Інституційні	Створення державних інституцій, підрозділів або штатних одиниць в ОВВ Акумулювання ідей для розвитку кластерів	Реалізація проєктів і програм інституційної підтримки кластерного розвитку	Створення підрозділів або штатних одиниць в МДА (за рішенням КМУ)	Створення окремих структур, підрозділів або штатних одиниць в ОМС	Створення кластерних організацій у формі ГО або асоціації бізнесу	Створення на базі ГО центрів координації кластерів	Наукове обґрунтування інституційного забезпечення кластерного розвитку
Організаційні	Цілепокладання Стратегічне планування кластерного розвитку держави Запровадження державних програм, проєктів, фондів Організація сертифікаційної і дозвільної діяльності Атестація кластерів Підтримка просування продукції кластерів Ведення державного реєстру кластерів	Організація кластерних досліджень Експертна підтримка кластерного розвитку Організація стажувань фахівців кластерного розвитку Організація навчання	Запровадження місцевих кластерних програм і проєктів Організація, координація кластерної діяльності в регіоні / територіальній громаді Організація стратегічних міжрегіональних та міжмуніципальних кластерних партнерств Підтримка інтернаціоналізації Підтримка збуту продукції місцевих кластерів Організація трансферу технологій Організація комунікативних заходів Організація навчання		Стратегування Просування інтересів кластерів Участь у заходах кластерного розвитку Ініціювання кластерних ініціатив Пошук партнерів та зустрічі	Організація навчання Проведення конференцій, семінарів та інших заходів Сприяння в реалізації проєктів кластерного розвитку	Науково-дослідні розробки Методичне забезпечення Організація навчання Експертне забезпечення Проведення комунікативних заходів Трансфер технологій
	Контроль, моніторинг та оцінювання ефективності реалізації кластерної політики Організація горизонтальної і вертикальної взаємодії та координації Багаторівневі угоди про співпрацю						
Інформаційні	Формування та організація реалізації державної інформаційної кластерної політики (в рамках політики кластерного розвитку)	Організація підготовки та поширення інформаційних матеріалів Проведення спеціальних інформаційних кампаній Створення інформаційних платформ для розвитку кластерів Взаємодія із ЗМІ			Створення інтернет-сторінок кластерів Маркетинг продукції кластерів	Популяризація кластерних ініціатив (конференції, круглі столи, публікації в ЗМІ тощо)	Розроблення обґрунтованих інформаційних матеріалів для їх оприлюднення

Продовження таблиці 2.

Ресурсний	Державне фінансове, інвестиційне, матеріальне та інше забезпечення кластерного розвитку залучення ресурсів для фінансування державних програм кластеризації	Надання фінансових ресурсів (грантів) Надання майна, яке ввозиться або набувається в Україні	Надання майна спільної комунальної власності	Надання земельних ділянок та комунального майна	Фінансове та матеріальне забезпечення кластерної ініціативи Залучення венчурних та грантових коштів	Залучення грантових коштів та благодійних внесків на реалізацію кластерних ініціатив	Розроблення технологій для впровадження кластерами Надання майна в користування кластерам
			Виділення фінансових ресурсів на реалізацію кластерних проєктів Розвиток інфраструктури				
Мотиваційний	Надання всебічної державної підтримки суб'єктам кластерного розвитку	Організація навчання та стажування Надання інституційних та індивідуаль-них грантів	Фінансова підтримка та пільги для кластерних ініціатив Підтримка гідної оплати і стимулювання праці осіб, задіяних у кластерних ініціативах		Збільшення доходів Премію-вання та просування працівників	Запровадження рейтингу успішності кластерних ініціатив Участь у виробленні та реалізації кластерної політики Організація конкурсів	
	Відзначення інституцій та осіб подяками, грамотами тощо за досягнення в кластерному розвитку Поширення інформації про здобутки осіб та інституцій щодо створення і функціонування кластерів Формування сприятливого корпоративного клімату для реалізації кластерних ініціатив Реалізація нововведень Проведення урочистих та інших заходів мотиваційного характеру						

Не менш важливим є організаційний механізм, що передбачає цілу низку необхідних кроків – від планування кластерного розвитку до його оцінювання. Безумовно, помітних успіхів у розвитку кластерів неможливо досягти без запровадження спеціальних програм і проєктів кластерного розвитку.

Інформаційний механізм теж становить множину важливих взаємопов'язаних дій суб'єктів різних рівнів. Хоча в умовах цифровізації доцільно більш активно використовувати нові інформаційно-комунікаційні технології, проте не менш важливим є зміст інформації, її обґрунтованість та цільова спрямованість. Так, наукове обґрунтування інформаційних повідомлень набуває особливого значення.

Враховуючи важливість наукових розробок і технологій для конкурентоспроможності кластерів, ключовим компонентом програм політики в економічно розвинених державах є підтримка зв'язків між університетами та дослідницькими організаціями і бізнесом. <…> Невипадково кластери часто розвиваються поблизу існуючих університетів або державних дослідницьких установ, які можуть забезпечити знання, навички та інфраструктуру, необхідні для інновацій та підприємництва, особливо у високотехнологічних секторах [11].

Ресурсний механізм призначений для спрямування та ефективного використання різних ресурсів з джерел різних рівнів. Якщо ресурсів недостатньо, то кластерна політика не може бути ефективною, тому слід узгоджувати цілі та ресурсні витрати на їх досягнення, насамперед шляхом укладання угод.

Нарешті, мотиваційний механізм необхідний для активізації використання індивідуального та інституційного потенціалу в напрямі кластерного розвитку.

Запропоновані у цьому дослідженні переліки суб'єктів кластерного розвитку та їх функцій у контексті багаторівневої кластерної політики не є вичерпними, вони мають конкретизуватися щодо кожної кластерної ініціативи з урахуванням реально існуючої ситуації, а також зарубіжного досвіду та передової наукової думки.

Висновки

До базового комплексу механізмів багаторівневої кластерної політики відносяться правові, інституційні, організаційні, інформаційні, ресурсні та мотиваційні механізми, які є досить складними за структурою та мають синхронно і послідовно запроваджуватися суб'єктами різних рівнів. Ці механізми можуть бути сформовані лише за умови належного науково-концептуального забезпечення, що зумовлює необхідність здійснення якісних змін у відносинах органів публічної влади, бізнесу та наукових установ.

Змістові складові конкретних механізмів багаторівневої кластерної політики доцільно визначати щодо кожного з цих механізмів із конкретизацією ролі причетних сторін в їх реалізації. Застосувавши такий методологічний підхід (табл. 2), вдалося встановити, що більшість із заходів та інструментів кластерної політики (складових механізмів) можуть бути реалізовані лише одним суб'єктом кластерної політики і лише їх невелика частина є подібними для усіх сторін. З цього випливає, що кластерна політика за своєю суттю є багаторівневою і не може бути ефективною без взаємодії суб'єктів різних рівнів.

Подальші наукові дослідження мають стосуватися конкретних практичних пропозицій органам публічної

влади та іншим суб'єктам публічного управління щодо реалізації ефективної кластерної політики і регіонах України.

Література.

1. Ґлосарій термінів політики, що базується на доказах (підгот. в рамках проєкту «A4U» та НАДУ). Київ: «A4U», 2018. 22 с. URL: http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/c2262c93-86fb-4e30-9468-2d5ef955acce.pdf

2. Маслак О.О. Формування та розвиток систем кластеризації національної економіки : дис. ... на здобуття наукового ступня д-ра економ. наук. Львів, 2019. 581 с.

3. Маслиган О. О., Машіка Г. В. Інституціональне середовище розвитку кластерів туризму і рекреації у регіонах: Економіка та держава. 2020. № 4. С. 74–80.

4. Меленюк В. О., Тивоненко Г. І. Наукові основи формування та розвитку прикордонних туристичних кластерів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 6. С. 93–97.

5. Національна програма кластерного розвитку до 2027: Концепція. Орієнтири розвитку. Рекомендації. 2020. 74 с. URL: https://mautic.appau.org.ua/asset/166:proekt-nacprogrami-klasternogo-rozvitku-do-2025-v1pdf

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова КМУ від 05.08 2020 р. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

7. Український тлумачний словник (тезаурус) 250000 слів. / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2016. 1696 с.

8. Шпак Ю. В. Кластерний підхід в управлінні територіальним розвитком України: Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2(25). С. 187–191.

9. Charter for Multilevel governance in Europe, 2014. URL: https://portal.cor.europa.eu/ mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx

10. Cluster policies: OECD Innovation Policy Platform. 2010. 6 p. URL: http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137710.pdf

11. Cluster policy and smart specialisation. Innovation policy platform URL: https://www.innovationpolicyplatform.org/content/cluster-policy-and-smart-specialisation-0

References.

1. Glosarii terminiv polityky, shcho bazuietsia na dokazakh (pidhot. v ramkakh proiektu "A4U" ta NADU). Kyiv: «A4U», 2018. 22 s. URL: http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/c2262c93-86fb-4e30-9468-2d5ef955acce.pdf

2. Maslak O.O. Formuvannia ta rozvytok system klasteryzatsii natsionalnoi ekonomiky : dys. ... na zdobuttia naukovoho stupnia d-ra ekonom. nauk. Lviv, 2019. 581 s.

3. Maslyhan O. O., Mashika H. V. Instytutsionalne seredovyshche rozvytku klasteriv turyzmu i rekreatsii u rehionakh. *Ekonomika ta derzhava*. 2020. № 4. S. 74–80.

4. Meleniuk V. O., Tyvonenko H. I. Naukovi osnovy formuvannia ta rozvytku prykordonnykh turystychnykh klasteriv: Investytsii: praktyka ta dosvid. 2021. № 6. S. 93–97.

5. Natsionalna prohrama klasternoho rozvytku do 2027: Kontseptsiia. Oriientyry rozvytku. Rekomendatsii. 2020. 74 s. URL: https://mautic.appau.org.ua/asset/166:proekt-nacprogrami-klasternogo-rozvitku-do-2025-v1pdf

6. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky: postanova KMU vid 05.08 2020 r. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

7. Ukrainskyi tlumachnyi slovnyk (tezaurus) 250000 sliv. / uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv: Irpin : VTF «Perun», 2016. 1696 s.

8. Shpak Yu. V. Klasternyi pidkhid v upravlinni terytorialnym rozvytkom Ukrainy: Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2020. № 2(25). S. 187–191.

9. Charter for Multilevel governance in Europe, 2014. URL: https://portal.cor.europa.eu/ mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx

10. Cluster policies: OECD Innovation Policy Platform. 2010. 6 r. URL: http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137710.pdf

11. Cluster policy and smart specialisation. Innovation policy platform. URL: https://www.innovationpolicyplatform.org/content/cluster-policy-and-smart-specialisation-0

УДК 32.019.5:351

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237265

Наталя Сокур
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент

Михайло Мішин
студент ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

У дослідженні проводиться огляд та ґрунтовний аналіз сучасного стану справ, позитивних досягнень, можливих недоліків та перспектив дій органів публічного управління, спрямованих на досягнення суспільно значущих цілей та виконання пов'язаних з ними завдань. Викладено цілісне та модернізоване уявлення про ключові завдання сучасної публічної політики.

Акцентується увага на виявленні позитивного чи негативного впливу публічної політики на деякі сфери суспільного життя: економіка (зростання ВВП, заробітних плат, зменшення безробіття), соціальна сфера (охорона здоров'я, освіта) та соціокультурна сфера.

У сучасних умовах розвитку суспільства і держави перед Україною стоїть низка масштабних проблем, які сьогодні не повністю вирішені, а саме: створення інноваційної теорії та практики публічного управління, формування світогляду керівників нової генерації, які можуть ухвалювати ефективні рішення, аналізуючи наявний стан речей та використовуючи наявні ресурси.

***Ключові слова**: публічна політика; суспільне життя; реформи; стратегії; інновації.*

Natalya Sokur
Associate Professor of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Sciences, Docent

Mykhailo Mishyn
Bachelor student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC POLICY: TODAY'S CHALLENGES

The study provides an overview and thorough analysis of the current state of affairs, positive achievements, possible shortcomings and prospects of public administration bodies actions aimed at achieving socially significant goals and tasks related to them. The author presents a holistic and modernized view of the modern public policy key tasks.

Emphasis is placed on identifying the positive or negative impact of public policy on some spheres of public life: economy (GDP growth, wages, unemployment reduction), social sphere (health care, education) and socio-cultural sphere.

In the current conditions of society and state development, Ukraine faces a number of large-scale problems that are not fully resolved today, namely, the creation of innovative theory and practice of public administration, the formation of a new generation of leaders who can make effective decisions, analyzing the current situation and using existing resource.

Formation of civil society, development of the rule of law, the need to neutralize negative trends, increasing pressure on government agencies from society, the need to form the principles of public policy in Ukraine require understanding of complex mechanisms of public activity.

Global risks that threaten the world have created new challenges in the field of public policy as a form of political process implemented in public space, supported by information and communication resources and represented by a set of transparent vertical and horizontal interactions of its participants.

A feature of modern political processes is a significant increase in the demands that society places on the political system, which encourages the state to transfer some functions to other, non-state, actors, who are increasingly involved in processes of policy development aimed at ensuring public interests and objectives.

Requests for public policy in Ukraine are due to the fact that many interest groups have a real opportunity to participate in shaping the political agenda, to influence the process of development and implementation of political decisions and together with all participants to build a complex network of relationships.

***Key words**: public policy; public life; reforms; strategies; innovations.*

Постановка проблеми

В умовах перетворень, які здійснюються в нашій державі, виникає необхідність запровадження нових сучасних форм управління в публічному секторі. Задля майбутнього пошуку варіантів поліпшення системи необхідно мати чітке уявлення про стан справ, проблеми та пріоритетні напрями діяльності органів публічного управління, спрямованих на досягнення позитивних результатів у різних сферах життя суспільства. Старі способи управління, що базувались на широкому застосуванні владних повноважень, командах, наказах, жорсткому адмініструванні, відходять у минуле, пріоритетом є демократична, інноваційна, стратегічна діяльність об'єктів публічної політики.

© Сокур Н.В., Мішин М.М., 2021.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проведено детальний аналіз актуальних наукових робіт провідних науковців у сфері публічної політики: Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, Ю. П. Сурміна, В. А. Ребкала, А. О. Кожушка, А. В. Андреєва, В. П. Якобчука, Є. І. Ходаківського, І. Л. Литвинчука, О. Л. Сіделковського та інших. Здійснено перегляд соціологічних досліджень, зокрема соціологічної служби Центру Разумкова та Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва».

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на те, що в державі здійснюються законодавчі перетворення, розроблено стратегічні плани міністерств та інших органів виконавчої влади, все ж таки залишаються невирішеними питання про ефективність рішень при вироблені та формуванні публічної політики. Крім цього, брак системних та стабільних успіхів у провадженні дієвої публічної політики зумовлює потребу в подальшому якнайширшому вивчені цього питання.

Мета

Метою статті є визначення сучасного стану розвитку публічного управління в Україні як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави. Зосереджується увага на виявленні позитивного чи негативного впливу публічної політики на різні сфери суспільного життя.

Виклад основного матеріалу

Заходи держави у сфері соціальної політики покликані забезпечити ключові права, гарантовані Конституцією України: на життя, безпечні умови праці, житло, освіту, медичну допомогу, соціальне забезпечення та сприятливе навколишнє середовище. Визначальні пріоритети стратегії соціального розвитку, державної економічної та соціальної політики передбачені розділом ІІ Конституції України. Серед таких положень, зокрема: ст. 43. (Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується); ст. 46. (Громадяни мають право на соціальний захист); ст. 48. (Кожен має право на достатній життєвий рівень); ст. 49. (Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування); ст. 53. (Кожен має право на освіту) та інші.

Активна й виважена економічна політика повинна стати основою зміцнення в Україні середнього класу як основи політичної стабільності суспільства, зміцнення демократичних принципів його організації, що є запорукою існування громадянського суспільства. Стабільне, здорове громадянське суспільство XXI століття має такі базові характеристики: толерантність, довіра до ближнього, взаємодопомога, солідарність, такт, ввічливість та інші важливі повсякденні речі. В сучасній соціальній теорії вони часто позначаються терміном «соціальний капітал». Громадянське суспільство – це не лише мільйони громадян, які люблять свою країну, турбуються її проблемами та здійснюють чіткий контроль за діями влади. Важливою складовою такого суспільства є практики толерантного співіснування різних політичних та культурних відмінностей. Ключова задача сучасної публічної політики є забезпечення існування та зміцнення середнього класу як основи громадянського суспільства та підтримка рівноваги у суспільстві на основі спільних цінностей та демократичних принципів.

Важливим показником успішності заходів публічної політики є показники довіри громадян до певного інституту влади. Сучасне об'єднане суспільство повинно контролювати свою владу, починаючи із сільської громади – таким чином відбуватимуться реальні зміни, та органи державної влади та місцевого самоврядування зможуть скоригувати свою політику відповідно до очікувань та зауважень суспільства. Цікаво ознайомитись з результатами соціологічного дослідження, проведеного центром Разумкова у липні 2020 року. Опитаним громадянам було поставлене запитання: «Якою мірою Ви довіряєте таким соціальним інститутам? %»

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва» з 3 по 9 липня 2020

Довіра до деяких ключових соціальних інститутів (липень 2020 р.)

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри*
Президент України	20.1	28.9	34.5	9.9	6.7	-4.6
Верховна Рада України	31.7	43.4	16.6	2.0	6.4	-56.5
Уряд України	32.1	39.9	19.2	1.9	7.0	-50.9
Державний апарат (чиновники)	36.5	41.2	13.3	1.4	7.5	-63.0
Збройні сили України	11.0	17.0	48.9	16.3	6.9	37.2
Національна Поліція	18.8	39.1	28.4	4.6	9.1	-24.9
Суди (судова система в цілому)	43.5	34.0	10.4	1.3	10.8	-65.8
Політичні партії	30.7	40.2	12.6	2.6	13.9	-55.7
Громадські організації	12.2	24.0	41.0	5.9	16.8	10.7

*Різниця між часткою тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє

року методом інтерв'ю «обличчям до обличчя» за місцем проживання респондентів. Було опитано 2022 респонденти віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3 % з імовірністю 0,95 [1].

Дане дослідження підтверджує факт наявності тотальної недовіри суспільства до найважливіших інститутів держави. Найбільшою недовіра є до державного апарату (чиновництва) взагалі, що свідчить про суттєві недоліки у реалізації політики та відсутність адекватної реакції влади на проблеми суспільства.

Більшість сучасних науковців вважають, що найважливішими заходами щодо впливу публічної політики на економічні процеси є – стримування інфляційних процесів, підвищення зайнятості та зменшення безробіття, удосконалення форм і систем оплати праці, розвиток інвестицій, стабілізації грошового обігу, розвиток конкуренції, зменшення монополій, покращення індексу людського розвитку. Таким чином, в умовах посилення публічності і реалізації стратегічних цілей суб'єктами публічної політики, окрім власне державних органів, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, центральних та місцевих органів самоврядування повинні стати, громади, об'єднання підприємців, освітян та науковців, неурядові організації, метою яких неодмінно є спільне забезпечення нормального функціонування економіки.

Верховна Рада України – вищий законодавчий орган України, до компетенції якого належать прийняття законів, постанов, інших законодавчих актів та контроль за їх виконанням. В умовах зростання публічності повинен забезпечити визначення основ державної економічної політики, пріоритетні цілі державного регулювання в бюджетній, податковій, грошовій, кредитній сферах, а також у зовнішній економіці.

Прямий вплив на соціально-економічний розвиток країни мають цілий ряд профільних міністерств і не тільки: Міністерство розвитку економіки розвитку торгівлі та сільського господарства України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство енергетики України, Міністерство фінансів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України тощо. Серед міністерств ключова роль належить Мінекономіки, основними функціями якого є: участь у розробці та реалізації соціально-економічних стратегій, визначення пріоритетів розвитку економіки країни, розробка програм соціально-економічного розвитку, впровадження інноваційної та структурованої політики, участь у розробці заходів соціальної, зовнішньоекономічної, фінансової політики, координація зусиль інших міністерств і служб на основі Законів України, постанов уряду, указів та розпоряджень Президента України.

Варто зазначити що публічний вплив на економічну політику таких інституцій як Антимонопольний комітет, комітет з питань регуляторної політики, фонд державного майна, комісію з цінних паперів та фондового ринку – недостатній. Одним із центральних органів державного регулювання економіки та основним публічним органом є Національний банк України, який в умовах децентралізації фінансових ресурсів збільшує свою присутність у громадах, забезпечує користування не тільки матеріальними ресурсами, але й здійснює управління та адміністрування місцевими бюджетами, допомагає виконувати державні регіональні програми в цілому [2].

Болюче вдарила по економіці і пандемія Covid-19. Унаслідок коронакризи українська економіка, за оцінками НБУ, скоротилася на 4,4 % у 2020 році. Однак, падіння виявилося значно меншим, ніж очікувалося на початку пандемії. Порівнявши нашу економічну ситуацію з такою в інших країнах, можна зазначити, що Україна доволі непогано пройшла цю світову кризу. Найважчий для економіки II квартал 2020 року приніс багатьом підприємствам збитки та неясні перспективи майбутнього, відтак багато громадян втратили роботу або ж частину заробітку. На піку кризи рівень безробіття в Україні сягнув 10 %. Згодом ситуація поліпшилася. Після пом'якшення карантинних обмежень бізнес помітно пожвавився. Частково відновили роботу більшість підприємств сфери послуг: ресторани, готелі, салони краси та перукарні, кіно та театри тощо. У результаті безробіття почало скорочуватися. Проте це відбувається доволі повільно.

Кожного кварталу Національний банк робить економічний прогноз і публікує його у документі під назвою Інфляційний звіт. Це об'ємний документ, який містить багато корисної інформації, але зрозумілої здебільшого для спеціалістів: аналітиків та економістів. Зрозуміліші економічні підрахунки стають коли вони зрозуміло візуально представлені. За матеріалами Інфляційного звіту НБУ за січень 2021 року, що незважаючи на негативний вплив пандемії та усіх її обмежень, прогноз зростання економіки (темпи зростання ВВП) – позитивний. Прогноз, щодо зростання доходів громадян та реальних зарплат у 2021 році також позитивний. Безробіття скорочуватиметься, проте досить повільно. Підприємства все ще обережно підходитимуть до найму нових працівників, коли пандемія шкодить їх бізнесу [3].

У сфері охорони здоров'я визначається такі ключові напрямки розвитку та цілі: зниження захворюваності та смертності різних груп населення, продовження середньої тривалості життя, довголіття і соціальної активності людини, оновлення системи профілактики різноманітних захворювань та реабілітації осіб, які втратили здоров'я. Ключовими «гравцями» у реалізації публічної політики в сфері медицини є органи виконавчої влади. Вони в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають обґрунтовані державні стандарти, опікуються матеріально-технічним, кадровим та фінансовим забезпеченням медичних закладів [4, с. 118].

У процесі здійснення медичної реформи, впровадженні певних заходів щодо протидії епідемії Covid-19 відчувається брак ефективного діалогу між владою і працівниками охорони здоров'я та громадянським суспільством. Виключення працівників охорони здоров'я з процесу формування публічної політики не дає змогу владі розробляти та здійснювати ефективні з реформування медичної галузі.

Прогнозування темпів зростання ВВП на 2021-2023 рр.

Неодмінно, сфера освіти є об'єктом тісної взаємодії між політикою та суспільством. Від заходів у цій сфері залежить успіх трансформацій у суспільстві та державі в цілому. У сучасних умовах особливо актуальним стає необхідність розробки нових підходів до реформування освіти.

Публічна політика в сфері освіти має певні особливості. Першою і найголовнішою з них є наявність значної кількості проблем, що присутні в даній сфері. В Україні значна кількість закладів, які надають певні освітні послуги та недостатня якість навчального процесу призвела до дисонансу у зовнішньому і внутрішньому змісті освіти. Втручання держави у сферу освіти за допомогою механізмів прямого управління не може вирішити дану проблему. Однак, заходи із стимулювання здорової конкуренції між закладами освіти сприяють поліпшенню якості освіти. Тоді держава шляхом адміністрування лише встановлює так звані «правила гри» для учасників процесу.

Другою особливістю сфери освіти як об'єкта публічної політики є її зв'язок із багатьма важливими сферами життя суспільства. Завдяки освіті різні сфери життя насичуються фахівцями, таким чином задовольняються потреби суспільства та забезпечується економічна стабільність. Для повноцінних змін у цьому напрямку необхідно підвищувати якість освіти.

Третьою особливістю є багатоступеневість системи освіти. Звичайно, що здійснюючи публічне управління в цій сфері, держава в особі органів публічної влади (виконавчої влади та місцевого самоврядування) поступово впроваджує новітні стандарти та стратегії на всіх рівнях освіти [5, с. 149–150].

У системі розробки та впровадження нових стандартів та стратегій провідне місце посідають такі заходи у системі вищої освіти. Отримавши змогу ознайомитися із стратегією розвитку вищої освіти на 2021-2031 рр. проведено аналіз сильних і слабких сторін розвитку вищої освіти в Україні [6, с. 32–34].

Слабкі сторони розвитку вищої освіти є потенційними викликами для публічної політики, які потребують якнайскорішого вирішення. Адже від успішності дій в сфері освіти залежить подальший успіх держави в усіх можливих напрямах.

Сильні і слабкі сторони розвитку вищої освіти в Україні

Сильні сторони	Слабкі сторони
Розгалужена мережа закладів вищої освіти, орієнтована на надання освітніх послуг у масовому масштабі, диверсифікована освітня пропозиція	Недосконала нормативно-правова база функціонування системи вищої освіти
Наявність університетів світового класу	Слабка й асиметрична інтеграція до світового освітньо-наукового простору
Достатня кількість висококваліфікованих науково-педагогічних працівників, здатних забезпечити динамічний інноваційний розвиток системи вищої освіти	Наявність значної кількості неконкуретоспроможних закладів вищої освіти
Низка наукових шкіл, що продукують наукові результати світового рівня	Низький рівень залученості учасників освітнього процесу до наукової та інноваційної діяльності
Спадкоємність методик викладання та дослідницьких традицій поряд із упровадженням кращого світового досвіду	Низький рівень вмотивованості, у т.ч. оплати праці викладачів і співробітників закладів вищої освіти
Прозорі процедури доступу до вищої освіти, що здобули підтримку суспільства	Застаріле матеріально-технічне забезпечення закладів вищої освіти та слабка практична підготовка фахівців у закладах вищої освіти
Стійкий попит і високий рівень охоплення населення вищою освітою	Невідповідність кваліфікації випускників вимогам ринку праці та відсутність прогнозування потреб економіки країни у фахівцях відповідної кваліфікації

Управління культурою в Україні має на меті підтримку та розвиток національної культури держави, зважаючи на пріоритети публічної політики в цій сфері. Ними послідовно визначається орієнтація державного впливу на культурні процеси з точки зору формування національної єдності громадян України як сучасної нації, яка долучена до загальносвітових трендів розвитку культури.

Культурна політика, за визначенням В. А. Ребкала, А. О. Кожушка – публічний політичний процес у сфері культури, науки, освіти, мистецтва, діяльності культурно-освітніх установ, засобів масової інформації, організації дозвілля, який визначає завдання та стратегію культурного розвитку, основні принципи, методи і засоби регулювання культурних процесів у суспільстві. Встановлює засади: регулювання суспільних відносин у галузі історико-культурної спадщини, охорони та реставрації пам'яток історії і культури; формування інфраструктури сфери культури, забезпечення бюджетного фінансування (державних музеїв, театрів, архівів, бібліотек, консерваторій, кіностудій, концертних залів); охорони авторських прав науково-технічної та художньої творчості; регулювання громадського теле- і радіомовлення [7, с. 78].

Згідно із Законом України «Про культуру» (ст. 3) основними засадами публічної політики України у сфері культури є: визнання культури одним з основних факторів самобутності українського народу; громадян України всіх національностей; сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури; захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури; сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав; гарантування прав громадян у сфері культури та інші [8, с. 211–212].

Моделі культурної політики

Тип моделі	Сутність моделі
Патерналістський	Регулювання культурних процесів на основі виключно державного забезпечення фінансових потреб сфери культури
Ліберальний	Регулювання культурних процесів на основі ринкових принципів функціонування сфери культури
Інтегральний	Поєднання форм державного протекціонізму та ринкових відносин у культурі

Політична підтримка реформи культурної політики продовжується. У результаті ухваленого у 2017 році «Закону про Український культурний фонд», що включав низку принципів, сформульованих громадянським суспільством. Частина українських дипломатів на чолі з колишніми міністрами закордонних справ України Андрієм Дещицею та Павлом Клімкіним доклалися до створення Українського інституту. Важливим кроком стало також ухвалення нового закону «Про конкурсне призначення керівників державних закладів культури», прийнятий у 2016 році. Закон задовольнив запит громадянського суспільства на зміни у цій сфері і закінчив негативні практики десятилітнього автократичного керівництва закладами культури. Внаслідок дії цього закону до управління багатьма закладами прийшло нове покоління сучасних менеджерів-новаторів, однак зафіксовано багато випадків опору нововведенням.

У 2020 році Український культурний фонд, Міністерство культури та парламентський комітет разом підготували зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які полегшили б процедуру використання коштів закладами культури. Проте ці зміни наразі ще не проголосовані парламентом. Також ухвалений Закон для підтримки культури і креативних індустрій. Зазначається, що він полегшить надання культурних послуг та допоможе культурним установам працювати більш ефективно.

Головним недоліком політики у сфері культури є тотальна відсутність фінансового забезпечення. Пандемія Covid-19 тільки підкреслила цю проблему. Держава намагається допомогти закладам культури, однак треба признати, що цих зусиль недостатньо, щоб хоча б мінімально забезпечити потреби даної сфери суспільного життя. У 2020 році вперше запрацювала програма інституційної підтримки через гранти Українського культурного фонду та Українського інституту книги. Мінкульт разом Мінфінаном напрацьовує спрощення користуванням державною програмою кредитування 5–7–9 % для бізнесу в Україні. Це робиться для того, щоб культурні заклади та креативна економіка змогли активно долучитися програми в період карантину [9].

Висновки

Отже, ключовими завданнями сучасної публічної політики є досягнення суспільної згоди з усіма учасниками політичних процесів. Індикатором успішності публічної політичної системи є здатність своєчасно виявити проблеми з розвитком суспільства, проаналізувати причини їх виникнення знайти шляхи розв'язання та найголовніше – не допустити повторення певних помилок у майбутньому. Ефективне вирішення проблем у сфері публічної політики здійснюється у 3 кроки: приймаються рішення, спрямовані на вирішення проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень та розробляється відповідний інструментарій.

На даний момент відсутня довіра між суспільством та ключовими політичними інституціями. Багато позитивного зроблено у сферах економіки, охорони здоров'я, освіти та культури. Є і суттєві недоліки, через які, на жаль, не всі досягнення виглядають так яскраво. Окрема увага присвячується впливу пандемії на досліджувані сфери суспільного життя. На реалізацію певних сучасних стратегічних цілей необхідний деякий час. Результати політичних дій неодмінно відобразяться на суспільстві, а суспільство симетрично позитивно або негативно відреагує на заходи провідних агентів змін.

Література.

1. Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020р.). Соціологічне дослідження. Разумков центр. 4 вересня 2020 р. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r (05.05.2021)

2. Якобчук В. П., Ходаківський Є. І.,. Литвинчук І. Л. Роль публічного управління у формуванні нової моделі державного регулювання економіки. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. Дніпро: Видавництво ТОВ «ДКСЦентр», № 1, 2017. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5375 (05.05.2021)

3. Національний банк України. Новини. Просто про економіку (за матеріалами Інфляційного звіту за січень 2021 року). URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/prosto-pro-ekonomiku-za-materialami-inflyatsiynogo-zvitu-za-sichen-2021-roku (05.05.2021)

4. Сіделковський О.Л. Суб'єкти формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я: наук.-практ. юридичний журнал «Публічне право». Бровари: Друкарня ФОП Кандиба Т.П., № 1 (37), 2020. 208 с. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/files/37/pdf/pp-2020-37-10.pdf (05.05.2021)

5. Андреєв А.В. Сфера освіти як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпр. держ. ун-ту внутр. справ*. 2015. № 3. 477 с. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/Nvdduvs_2015_3_22%20(1).pdf (07.05.2021)

6. Про вдосконалення вищої освіти в Україні: Указ Президента України №210/2020 від 03.06.2020 р. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf (07.05.2021)

7. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.URL: http://academy.gov.ua/pages/dop/28/files/2b45f71c-e57f-4f36-acc4-63fef4e1117c.pdf (08.05.2021)

8. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf

9. Інформаційний сайт Черкаської обласної державної адміністрації. «Держава підтримує заклади культури під час карантину». URL: https://ck-oda.gov.ua/kultura/derzhava-pidtrimuye-zakladi-kulturi-pid-chas-karantinu-oleksandr-tkachenko/

References.

tsialnykh instytutiv (lypen 2020r.). Sotsiolohichne doslidzhennia. Razumkov tsentr. 4 veresnia 2020 r. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r (05.05.2021)

2. Yakobchuk V. P., Khodakivskyi Ye. I.,. Lytvynchuk I. L. Rol publichnoho upravlinnia u formuvanni novoi modeli derzhavnoho rehuliuvannia ekonomiky. *Elektronnyi zhurnal «Efektyvna ekonomika».* Dnipro: Vydavnytstvo TOV «DKSTsentr», № 1, 2017. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5375 (05.05.2021)

3. Natsionalnyi bank Ukrainy. Novyny. Prosto pro ekonomiku (za materialamy Infliatsiinoho zvitu za sichen 2021 roku). URL: https://bank.gov.ua/ua/news/all/prosto-pro-ekonomiku-za-materialami-inflyatsiynogo-zvitu-za-sichen-2021-roku (05.05.2021)

4. Sidelkovskyi O.L. Subiekty formuvannia ta realizatsii publichnoi polityky u sferi okhorony zdorovia: nauk.-prakt. yurydychnyi zhurnal «Publichne pravo». Brovary: Drukarnia FOP Kandyba T.P., № 1 (37), 2020. 208 s. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/files/37/pdf/pp-2020-37-10.pdf (05.05.2021)

5. Andreiev A.V. Sfera osvity yak obiekt publichnoho administruvannia. Naukovyi visnyk Dnipr. derzh. un-tu vnutr. sprav. 2015. № 3. 477 s. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/Nvdduvs_2015_3_22%20(1).pdf (07.05.2021)

6. Pro vdoskonalennia vyshchoi osvity v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy №210/2020 vid 03.06.2020 r. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf (07.05.2021)

7. Publichne upravlinnia : terminol. slov. / uklad. : V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie ta in. ; za zah. red. V. S. Kuibidy, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. Kyiv: NADU, 2018. 224 s.URL: http://academy.gov.ua/pages/dop/28/files/2b45f71c-e57f-4f36-acc4-63fef4e1117c.pdf (08.05.2021)

8. Derzhavna polityka : pidruchnyk / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. Kyiv: NADU, 2014. 448 s. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/9fa81bc0-991f-47e7-817d-a853b8627f97.pdf

9. Informatsiinyi sait Cherkaskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. «Derzhava pidtrymuie zaklady kultury pid chas karantynu». URL: https://ck-oda.gov.ua/kultura/derzhava-pidtrimuye-zakladi-kulturi-pid-chas-karantinu-oleksandr-tkachenko/

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

CIVIL SERVICE

УДК 342.51:35.08

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237266

Андрій Заболотний
аспірант кафедри державознавства і права
НАДУ при ПрезидентовіУкраїн

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглядаються тенденції відмежування окремих державних органів від правового регулювання, передбаченого загальним законодавством з питань державної служби.
***Ключові слова**: державна служба; правове регулювання; законодавство у сфері державної служби; державні органи.*

Andriy Zabolotniy
PhD student of the State Studies and Law Chair,
NAPA under the President of Ukraine

SOME ASPECTS OF THE REGULATION OF PROFESSIONAL ACTIVITIES BY PUBLIC AUTHORITIES

The transformation occurring in Ukraine needs new approaches to increasing the efficiency of functioning and development of civil service, their scientific substantiation and implementation. After all, an effective state service is one of the most important factors in the successful political, economic and social and other reforms.
In this context, the problem of the legal aspect of regulation of civil servants in public authorities is becoming relevant. The purpose of the article is to determine the problems of regulating the professional activity of civil servants in the historical and legal context and justification of directions of their solution in the modern professional space of public service in Ukraine.
The article highlights the actual problems of the problem field of the civil service, which in a certain way affect the legal aspects of regulation of professional activity in public authorities. It is proposed to determine professional activity as such activities that are based on special knowledge and skills, and requires a professional for certain training and education. It is indicated that the structure of professional activity contains the following elements: the purpose and result of activity, subject of activity, system of professional activity tools, system of professional official duties, system of legal provision of professional activity, professional environment and working conditions.It is indicated that the professional activity of civil servants is associated with the implementation, as a rule, as the main type of activity of special official powers for remuneration, payable at the expense of the state budget. It is noted that the peculiarity of the civil service as professional activity is that it is intended to guarantee stability in the state, to coordinate the interests of people and the state, to act as a guarantor of order support, through realization in one way or another. The space of professional activity of civil servants contains such components as: the conditions for implementing this activity, development and self-realization of management personnel of public authorities, as well as any space of other professional activities. Determination of a number of problems of legal regulation of professional activities of civil servants in Ukraine. Such problems of legal regulation of professional activity of civil servants are considered: the introduction of a unified system of legal regulation on civil service issues, which became possible in connection with the entry into force of the new edition of the Law of Ukraine «On Civil Service»; Changing approaches to joining the position of civil service based on merits and exclusively competitive selection; effective passage, impossibility of arbitrary termination of service and fair remuneration in accordance with the position of position in the state body; The only approaches to paying policies in public authorities, etc.
It is noted that the legal regulation of professional activities of civil servants may affect both direct professional activities and at the level of legal regulation of public authorities and the entire system of public service of Ukraine.
In order to solve these problems, the formation of a specially authorized central executive body is proposed, which ensures the formation and implementation of a state policy on the correct application, steady compliance and preventing the non-financing of legislation requirements (state legal service and relevant territorial units) and recommend proposals for changes in accession, The passage, termination of the civil service and remuneration shall be made to special laws exclusively by amending the Law of Ukraine «On Civil Service».
It is indicated that the features that are inherent in some state bodies (their apparatuses, secretariates) should be clearly defined in the section of the Law of Ukraine «On Civil Service».
***Key words**: civil service; legal regulation; legislation on civil service; state bodies.*

Постановка проблеми

Сучасний процес створення сильної, стабільної, сприятливої для інвестицій та інновацій, конкурентоспроможної держави нерозривно пов'язаний з розвитком її системи публічної служби.

Започатковані зміни державної політики, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, як активних елементів таких змін, їх наукового обґрунтування та впровадження. Адже ефективне публічне управління є одним з найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних, соціальних та інших реформ, а якісна і продуктивна професійна діяльність державних

© Заболотний А.В., 2021.

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування виступає запорукою цих змін.

В цьому контексті набуває актуальності проблема правового аспекту регулювання діяльності державних службовців в органах публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання, пов'язані з різними аспектами правового регулювання державної служби, були предметом дослідження протягом значного періоду розвитку вітчизняної правової науки. Перш за все вони розглядалися з позицій адміністративного права. Серед вчених-юристів, які займалися проблемами державної служби за часів СРСР, і які розглядали її, перш за все, як об'єкт дослідження з позицій правої науки, слід виділити А. П. Альохіна, І. А. Бачило, О. В. Воробйова, Ю. М. Козлова, Д. А. Керімова, Б. М. Лазарєва, Б. Д. Лєбіна, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, М. С. Перфільєва, Ю. О. Розенбаума, С. С. Студенікіна, М. С. Студенікіну, Ю. А. Тихомирова, О. М. Якубу, Ц. А. Ямпольську та інших вчених. Цікавими, з огляду на досліджувану проблему, є розгляд державної служби з позицій діяльнісного підходу.

Так, В. М. Манохін [4, с. 11–15], дискутуючи з приводу визначення державної служби із С. С. Студенікіним [11], який розглядає державну службу як практичне здійснення функцій держави і в плані правових відносин визначає її як відносини тієї чи іншої особи до держави, в результаті якого ця особа отримує повноваження в тій чи іншій мірі здійснювати державні функції, визначає відсутність у такому визначенні організуючої ролі держави. Одночасно автор вказує на те, що в науковій літературі превалює погляд на державну службу як на діяльність осіб, що називаються державними службовцями, через практичне виконання функцій держави. Він розглядає поняття «державна служба» як таке, сутність та зміст якого пов'язані з державою, її роллю і місцем в житті суспільства. Виникнення становлення і розвиток державної служби пов'язується з виникненням, розвитком і відмиранням держави [4, с. 5]. Цікавим є визначення державної служби, яке наводить В. М. Манохін [4, с. 10–11]. Він визначає такі основні положення радянської державної служби:

- по-перше, радянська державна служба являє собою частину, або одну із сторін організаційної діяльності держави. Одну із сторін тому, що, на думку автора, організація державної діяльності перед організацією державної служби потребує створення державних органів та їх системи);
- по-друге, специфіка такої організаційної діяльності держави полягає в тому, що ця діяльність спрямована на залучення державних службовців та правове регулювання їх діяльності;
- по-третє, діяльність державних службовців спрямована на безпосереднє здійснення завдань держави.

І підсумовуючи ці положення, автор дає визначення радянської державної служби, з одного боку, як діяльності держави щодо організації та правового регулювання діяльності персонального особового складу державних органів та інших державних організацій, а з іншого – діяльності державних службовців щодо практичного здійснення завдань держави.

У роботах І. Бачило [1], І. Пахомова [5] зазначається, що проблеми радянської державної служби повинні вирішуватися на засадах дослідження радянської соціалістичної державності, правового регулювання трудової діяльності радянських людей (оскільки праця державного службовця розглядається як один з видів трудової діяльності). І. М. Пахомов вказує на те, що державна служба – це основана на законі і оплачувана діяльність службового персоналу державних органів, яка полягає у практичній реалізації державних владних повноважень [5, с. 8]. Правові закріплення таких визначень державної служби на той час були відсутніми, адже в СРСР не існувало окремого нормативного акту у формі закону щодо державної служби. Отже, слід зазначити, що наукові підходи до використання діяльнісного підходу до визначення сутності та змісту державної служби розвивалися ще в радянському адміністративному праві.

Сучасні вимоги суспільства до державної служби потребують нового осмислення та наукового забезпечення процесів її функціонування та розвитку. На сьогоднішній день накопичено вагомий доробок науковців щодо проблем функціонування та розвитку державної служби. Серед праць вчених-правознавців, які розглядають сучасні проблеми державної служби, слід вказати роботи В. Б. Авер'янова, Д. В. Балуха, Ю. П Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, А. Т. Гаркуші, С. Д. Дубенко, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, О. В. Петришина, М. В Федоренка тощо. В галузі науки державного управління необхідно визначити напрацювання в сфері публічної служби таких вчених як Т. Е. Василевська, С. В. Газарян, Н. Т. Гончарук, М. М. Іжа, Н. С. Калашник, Н. А. Липовська, Т. В. Мотренко, О. Ю. Оболенський, П. Т. Павленчик, О. І. Пархоменко-Куцевіл, Л. А. Пашко, Т. І. Пахомова, Л. В. Прудиус, М. І. Рудакевич, С. М. Серьогін, А. С. Сіцінський, І. Г. Сурай, О. І. Сушинський, І. В. Шпекторенко, С. К. Хаджирадєва та багатьох інших дослідників. Слід зазначити, що в сучасному науковому дискурсі у сфері публічного управління основними напрямками її розгляду: державна служба як соціальний інститут; державна служба як правовий інституту; державна служба як професійна, суспільна діяльність; державна служба як система; державна служба як публічно-правові відносини між державою і службовцем.

Мета

Метою статті є визначення проблем регулювання професійної діяльності державних службовців в історико-правовому контексті та обґрунтування напрямків їх вирішення в сучасному професійному просторі публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу

У сфері публічного управління регулювання професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування пов'язане із низкою важливих проблем (Див. табл. 1). В таблиці виділено актуальні проблеми проблемного поля державної служби, що певним чином торкаються правових аспектів регулювання професійної діяльності в органах публічної влади.

Зміст професійної діяльності можна визначити як таку діяльність, що здійснюється на основі спеціальних знань і навичок та вимагає у службовця певної підготовки і освіти. Структура професійної діяльності містить наступні елементи.

1. Мету та результат діяльності. Мета діяльності, як правило, фіксується за допомогою зразків відпо-

Таблиця 1.

Проблемне поле регулювання професійної діяльності в системі публічної служби.

№	Проблеми регулювання професійної діяльності в органах публічної влади	Наукове забезпечення вирішення проблеми в науковому дискурсі публічного управління
1.	Загальні питання становлення, функціонування, перспектив розвитку публічної служби як інституту держави та дієвого механізму публічної влади	В. Бакуменко, Ю. Битяк, К. Ващенко, С. Дубенко, О. Западинчук, Н. Липовська, Т. Пахомова, О. Оболенський, С. Серьогін,
2.	Професіоналізація державної служби	Н. Артеменко, О Висильєва, Н. Васильєва, О. Воронько, Н. Гончарук, М. Іжа, Ю. Кізілов, А. Сицинський
3.	Принципи і підходи, державної кадрової політики, етичні принципи діяльності державних службовців	Т. Василевська, Т. Витко, В. Галай, М. Іжа, Т. Кагановська О. Линдюк, М. Рудакевич, І. Письменний, О. Стельмащук, А. Чаркіна
4.	Сутність та зміст таких понять як управлінець, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування	С. Дубенко, С. Газарян, Т. Пахомова, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Сіцінський, С. Серьогін
5.	Управлінська діяльність, оцінювання людських ресурсів, управління персоналом, кадровий потенціал	А. Зелінський, А. Ліпинцев, Б. Колесніков, М. Іжа, Н. Липовська, Д. Неліпа Л. Пашко, Ю. Потьомкіна, Л. Прудіус, А. Рачинський
6.	Навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	Н. Калашник, О. Мельников, А. Михненко, О. Окіс, К. Сидорова, В. Сороко, І. Сурай, В. Федоренко, С. Хаджирадєва, І. Шпекторенко
7.	Компетенцій і компетентностей у державній службі, їх видів як характеристик державних службовців	О. Антонова, А. Зелінський, Т. Желюк, С. Калашнікова А. Пантрягина, К. Сидорова, В. Сороко, С. Хаджирадєва
8.	Цифровізація професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування	А. Журавльов, В. Кузьменко, А. Осьмак

відної діяльності, їх описів, формулювання загальних і спеціальних вимог до них. Зразки можуть бути задані за допомогою посадових інструкцій, положень, державних та інших стандартів, відповідної документації тощо. Проте, це можливо не у всіх професіях і не в кожному виді діяльності. У певних випадках таким зразком може слугувати компетентний фахівець, якого визнано авторитетом у визначеному напрямку діяльності. У творчих та управлінських професіях не завжди можливо детально формалізувати, алгоритмізувати та описати технологію та кінцевий результат діяльності. Необхідно вказати, що цілі професійної діяльності конкретизуються в цілях конкретного фахівця, що займає певну посаду.

2. Предмет діяльності (ним може бути не обов'язково предмет, але і будь-яка система – знакова, соціальна, образотворча). Предмет діяльності – це система взаємозв'язаних характеристик та властивостей предметів, процесів, явищ як матеріального, так і не матеріального характеру, на яку повинен впливати суб'єкт діяльності для досягнення результату. Предмет діяльності фіксується за допомогою документації, організації робочого простору, але не завжди його можна точно описати.

3. Система інструментів професійної діяльності. Система інструментів професійної діяльності можна розглядати як засоби діяльності, за допомогою яких людина взаємодіє з предметом діяльності та відповідно до визначеної мети, змінює і перетворить його.

4. Система професійних посадових обов'язків. Професійні посадові обов'язки визначаються як основні форми активності працівника, обов'язкові складові його професійної діяльності. Відображаються в посадових інструкціях, як правило нормативно врегульовані і юридично закріплені.

5. Система правового забезпечення професійної діяльності. Система правового забезпечення відображається в нормативних документах і визначає права працівника відносно оплати праці, здорових і безпечних умов праці, можливостей підвищення кваліфікації, користування медичною допомогою, різними формами соціальної допомоги, участі в житті трудового колективу.

6. Професійне середовище, соціальні та інші умови праці. Умови праці визначають середовище на робочому місці службовця. Можна виокремити наступні групи умов праці: умови праці, що пов'язані з середовищем та соціальні умови праці. Умови праці, що пов'язані з професійним середовищем, це, в першу чергу, вітальні та санітарно-гігієнічні умови трудової діяльності. Соціальні умови праці проявляються через соціальну значущість професії, соціально-психологічний клімат в колективі та органу влади в цілому, корпоративну культуру, колективні та професійні традиції, систему ділових комунікацій та норм ділової активності.

Професійна діяльність державних службовців пов'язана з виконанням, як правило, в якості основного виду діяльності спеціальних посадових повноважень за винагороду, що виплачується за рахунок коштів державного бюджету. Можна стверджувати, що особливість державної служби як професійної діяльності полягає в тому, що вона покликана гарантувати стабільність в державі, узгоджувати інтереси людей і держави, виступати гарантом підтримки порядку, через реалізацію в тій чи іншій мірі владних функції. Така діяльність носить публічний характер, виступаючи ви-

разником інтересів громадян, з одного боку, та органів державної влади – з іншого.

З урахуванням визначення поняття державної служби, відповідно до діючого Закону України «Про державну службу», варто зазначити, що професійна діяльність державних службовців – це соціально-значуща діяльність, виконання якої вимагає від людини спеціальних знань, умінь та навичок, в також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей [7]. Можна вказати, що простір професійної діяльності державних службовців містить такі складові як: умови реалізації цієї діяльності, розвитку і самореалізації управлінського персоналу органів публічної влади, як і будь-який простір іншої професійної діяльності.

Але аналіз нормативних документів, емпіричних спостережень, результатів соціологічних опитувань державних службовців, статистичних даних дозволяє зробити висновок про проблеми правового регулювання державної служби як професійної діяльності.

З одного боку вітчизняні вчені, розглядаючи цей стан, зазначають, що модернізація державної служби – це системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері державної служби, що забезпечує перехід інституту державної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного станув напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення. який стосується різнорідних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів державної служби; це прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту державної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоздатний вигляд окремих його складових елементів та створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами й трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері державної служби з метою реалізації нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту державної служби до європейських стандартів і цінностей [5, с. 44].

Частково погоджуючись із даним визначенням, зазначимо, що згадана трансформація не завжди спрямована на розвиток, а у випадках, які нами розглянуто у даному дослідженні, швидше за все має на меті зовсім інший тренд, а саме виокремлення від загальних правил регулювання в системі державної служби. Необхідно підкреслити, що правове регулювання професійної діяльності державних службовців може торкатися як безпосередньо процесу професійної діяльності, так і на рівні правового регулювання органів публічної влади та всієї системи публічної служби України.

Так, в роботі [6] розглядаючи державну службу як відкриту, складну, динамічну систему, що розвивається, автор зазначає, що її реформування може відбуватися у напрямках: зміни цілей системи, зміни структури системи, зміни процесів, що відбуваються в системі та зміни елементів системи. Безумовно, всі ці зміни певним чином пов'язані між собою. Але чи всі вказані напрямки змін повинні реалізовуватися одночасно? На думку автора, зміна стратегічних цілей функціонування та розвитку системи державної служби активізує подальші зміни в цій системі. Зміна цілей функціонування та розвитку системи активізує реструктуризацію та реіжиніринг процесів, висуває нові вимоги до характеристик людських та інших ресурсів системи. На жаль, сьогодні реформування органів виконавчої влади, як правило, відбувається без розробки стратегічного плану розвитку такого органу. Враховуючи, що людські ресурси є основним елементом системи державної служби, слід звернутися до моделей управління людськими ресурсами в контексті функціонування та розвитку системи державної служби [5; 6, с. 138].

Поділяючи таку позицію варто окреслити сучасні несистемні ініціативи, котрі визначають достатньо різнобічні підходи до аспектів управління людськими ресурсами в органах публічної влади. Понад п'ять року тому, починаючи з 01 травня 2016 року, в Україні розпочато впровадження єдиної системи правового регулювання з питань державної служби, що стало можливим у зв`язку з набранням чинності новою редакцією Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) [9], що розроблена Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) у взаємодії з громадськими організаціями та Програмою OECD/SIGMA.

При цьому реформа державної служби передбачала зміну підходів до вступу на посади державної служби на основі заслуг та виключно конкурсного відбору, реалізовуючи вимогу статті 38 Основного Закону – Конституції України щодо забезпечення права рівного доступу громадян на державну службу [3]. Крім того, принциповими новаціями для того історичного періоду стали норми щодо результативного проходження, неможливості свавільного припинення служби та справедливої винагороди відповідно до займаної посади в державному органі. Натомість, останнім часом спостерігається процес створення відокремлених підходів до згаданих питань в різних державних органах. Перші з них внесені під час прийняття Закону України «Про вищу раду правосуддя» [7] наприкінці 2016 року, що мало наслідком створення окремої Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя для відбору на посади керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників. Ці посади відповідно до статті 6 Закону віднесено до категорії «А» і кандидати, які на них претендують, мають відповідати загальним вимогам, передбаченим законом та Типовими вимогами до цих посад, що затверджені Урядом за поданням Національного агентства України з питань державної служби та погоджені Комісією з питань вищого корпусу державної служби. Натомість законодавчо передбачена необхідність діяльності окремої Комісії в системі правосуддя, окремих Типових вимог до згаданих посад вищого корпусу, що затверджуються рішенням Вищої ради правосуддя, на нашу думку, видається нелогічною оскільки відповідно до Закону ці посади належать до однієї і тієї ж категорії. Передусім це створює неоднакові умови і незручності для громадян, які претендують на зайняття таких посад вищого корпусу

та мали б готуватись та проходити конкурси на відповідні посади за єдиними правилами. Більш того, інституційно за низку етапів конкурсного відбору, насамперед вступних тестувань на знання законодавства та іноземної мови відповідає Центр оцінювання кандидатів на посади державної служби, котрий утворено у 2019 році з метою підвищення якості та об'єктивності оцінювання кандидатів на посади державної служби [10]. Крім того, уся інформація про вакансію, від моменту її публікації до визначення переможця, також заповнюється на єдиному порталі carrer.gov.ua, що регулюється НАДС. Наступні новації, що відокремлюють деякі державні органи від загального законодавства про державну службу впроваджено у 2020 році Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [8]. Нововведення стосувались особливостей призначення за контрактом посадових осіб та працівників митних органів, а також структури оплати праці, особливо системи преміювання. На відміну від Закону передбачено дев'ять складових заробітної плати таких державних службовців, в тому числі п'ять видів надбавок та два види премії.

Згадане не узгоджується з єдиними підходами до політики оплати праці в державних органах та створює міжвідомчі диспропорції у розмірі винагород на посадах державної служби з однаковим рівнем складності й відповідальності. На сьогодні про приклади збереження тенденції подібних неоднакових підходів йде мова в низці зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів. Так проектом Закону України «Про парламентську службу» (реєстр. № 4530) пропонується низка власних регулювань, зокрема з питань прийняття на службу, окремих вимог до кандидатів та оплати праці. При цьому, як зазначає у своєму висновку від 22 січня 2021 року Програма OECD/SIGMA, згадана законодавча ініціатива не надає обґрунтованих на фактичних даних підстав щодо створення окремої державної служби для Апарату Верховної Ради України та конкретно не пояснює в якій частині чинний Закон є «недостатнім» для регулювання «різних та специфічних умов» роботи цього Апарату. Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. № 3196-д) запропоновано особливості при формуванні конкурсної комісії для відбору на посади державної служби категорії «А» і «Б» шляхом включення до такої комісії представника Служби. Водночас завданнями відповідної комісії є перевірка вимог до професійної компетентності. Інші особливості призначення голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників містяться в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298). Авторами означених законодавчих ініціатив наводиться низка причин та деякий іноземний досвід, з урахуванням якого окремі державні органи та/або їх апарати пропонується виокремити від загальної системи правового регулювання державної служби, передбаченої Законом.

Причинами таких дій з боку суб`єктів права законодавчої ініціативи та зацікавлених державних органів (їх апаратів) може бути складність одночасного реформування окремих питань по всій системі державних органів, особливо тих питань, котрі стосуються більш престижного статусу та винагороди. Таким чином, надмірні особливості окремих служб в межах системи державних органів не сприятимуть її сталості та професіоналізації, як загальним принципам державної служби, визначеним статтею 4 Закону.

На нашу думку, в інтересах національної безпеки є необхідність впровадження єдиного підходу до кадрового забезпечення цивільної служби в органах публічної влади як на центральному рівні, так і в регіонах.

Висновки

Питання дотримання законодавства у діяльності державних органів є основоположними, закладають суспільну довіру до інституцій, а відтак мають бути посиленими людськими і фінансовими ресурсами, зокрема шляхом зміцнення інституційної спроможності юридичних служб державних органів, надання їм кадрової та фінансової автономності від керівництва державного органу, у якому вони працюють, унеможлививши тим самим їх лояльність у питаннях принципової позиції (підготовка зауважень, візування проектів рішень, представництво інтересів в судах тощо). Це можливо шляхом утворення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства (Державна юридична служба та відповідні територіальні підрозділи).

З метою збереження цілісності системи державної служби пропонується законодавчо передбачити такі новації:

1) зміни з питань вступу, проходження, припинення державної служби та оплати праці вносяться до спеціальних законів виключно шляхом внесення змін до Закону;

2) особливості, що притаманні деяким державним органам (їх апаратам, секретаріатам), мають бути чітко визначені у Розділі X Закону.

Література.

1. Бачило И. Л. Служащий советского государственного аппарата. Москва: Юрид. лит., 1970. 278 с.

2. Гончарук Н. Т., Прудиус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 42–51.

3. Конституція України. Верховна Рада України 1994–2017. 1996. URL: http://zakon2. rada. gov. ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

4. Манохин В. М. Советская государственная служба. Mjcrdf: Юрид. лит., 1966. 195 с.

5. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во КДУ, 1971. 128 с.

6. Пахомова Т. І. Щодо моделей реформування системи державної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 137–142.

7. Закон України Про Вищу раду правосуддя:закон України. Верховна Рада України. 2017. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/1798-19#Text.

8. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/440-20#Text.

9. Про державну службу: закон України. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/889-19#Text.

10. Сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads. gov. ua/diyalnist/centr-ocinyuvannya-kandidativ-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi.

11. Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихиев И. И. Советское административное право: Допущено Министерством высшего образования СССР в качестве учебника для юридических высших учебных заведений. Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1950. 440 с.

References.

1. Bachylo Y. L. Sluzhashchyi sovetskoho hosudarstvennoho apparata. Moskva: Yuryd. lyt., 1970. 278 s.

2. Honcharuk N. T., Prudyus L. V. Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. T. 6. № 1–2. S. 42–51.

3. Konstytutsiia Ukrainy. Verkhovna Rada Ukrainy 1994–2017. 1996. URL: http://zakon2. rada. gov. ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

4. Manokhyn V. M. Sovetskaia hosudarstvennaia sluzhba. Mjcrdf: Yuryd. lyt/, 1966. 195 s.

5. Pakhomov I. M. Administratyvno-pravovi pytannia derzhavnoi sluzhby v SRSR. Kyiv: Vyd-vo KDU, 1971. 128 s.

6. Pakhomova T. I. Shchodo modelei reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vyp. 3 (cpets. vyp.). S. 137–142.

7. Zakon Ukrainy Pro Vyshchu radu pravosuddia:zakon Ukrainy. Verkhovna Rada Ukrainy. 2017. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/1798-19#Text.

8. Pro vnesennia zmin do Mytnoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z provedenniam administratyvnoi reformy: Zakon Ukrainy. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/440-20#Text.

9. Pro derzhavnu sluzhbu: zakon Ukrainy. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/889-19#Text.

10. Sait Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. URL: https://nads. gov. ua/diyalnist/centr-ocinyuvannya-kandidativ-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi.

11. Studenykyn S. S., Vlasov V. A., Evtykhyev Y. Y. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: Dopushcheno Mynysterstvom vыssheho obrazovanyia SSSR v kachestve uchebnyka dlia yurydycheskykh vыsshykh uchebnыkh zavedenyi. Vsesoiuznыi ynstytut yurydycheskykh nauk Mynysterstva yustytsyy SSSR. Moskva: Hosudarstvennoe yzdatelstvo yurydycheskoi lyteraturы, 1950. 440 s.

УДК 35.08:[005.95:005.334

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237282

Микола Іжа
директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7263-6193

Володимир Мельник
начальник міжрегіонального управління НАДС в Одеській,
Миколаївській та Херсонські областях, АРК та м. Севастополь,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8257-5999

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ КРИЗИ

У статті здійснюється аналіз управління людськими ресурсами в системі державної служби в умовах кризи, спричиненої пандемією Covid-19. Розглянуто інструменти та механізми впровадження антикризової кадрової політики та ефективного управління людськими ресурсами в системі державної служби.
Ключові слова*: державна служба; управління; криза; антикризова кадрова політика; система управління державною службою; антикризові процеси.*

Mykola Izha
Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Educator of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7263-6193

Volodymyr Melnyk
Head of the Interregional Department of the National Sivil Service Agency in Odesa,
Mykolaiv and Kherson oblasts, the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol,
PhD student of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-8257-5999

PECULIARITIES OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT OF CIVIL SERVICE UNDER CRISIS

The article analyzes the management of human resources in the civil service under the crisis caused by the Covid-19 pandemic. The tools and mechanisms of anti-crisis personnel policy and effective human resources management in the civil service system are examined.

The key tasks of the research are to provide the analysis of human resources management in the civil service under the crisis and to identify the ways to implement modern anti-crisis instruments in the civil service and human resources management.

The anti-crisis management is characterized as management focused on analyzing the crisis phenomena and identifying measures to reduce the negative effects of the crisis by means of efficient mechanisms for its further development.

At the level of the state body, the crisis is considered as a situation that threatens its goals, viability and existence.

The urgency of implementing anti-crisis personnel policy and effective human resources management in the civil service is inefficient without qualified and motivated staff, capable to execute the tasks and functions of the state.

The peculiarities of public administration and personnel policy under crisis is considered and analyzed being based on changes in the practices of personnel management of the civil service of Ukraine under pandemic.

The main legal acts on the topic are analyzed. The acts define the main priority areas of anti-crisis changes in the personnel management system. The optimization of human resources management in the civil service has become the main task of public personnel policy under crisis.

The changes, in particular, include:

1) introduction of two independent types (forms) of work – distance work and home work;

2) simplification of accounting of working hours of civil servants in state bodies (abolition of journals on accounting working hours);

3) the possibility of distance work of civil servants, namely the performance of tasks outside the administrative building of the state body (if such performance does not require the use of information with limited access).

Modern IT services are used to ensure greater transparency, control and accountability (Skype, Zoom, Cisco Webex, etc.) to communicate and organize meetings, Google Docs to work together with documents, and to store the shared files with Google Drive or Dropbox, and so on.

© Іжа М.М., Мельник В.І., 2021.

The procedure of temporary selection for civil service positions was examined. It is provided through concluding a fixed-term contract for the period of quarantine.
The interim selection procedure was also analyzed as not perfect and as one which requires clearer regulation.
Analyzing the anti-crisis processes of human resources management in Ukraine, it is concluded that the temporary selection procedure was not a very successful element of the state anti-crisis policy.
The main anti-crisis measures in the field of human resources management under the COVID-19 pandemic are examined and the main objectives of the anti-crisis state personnel policy are defined: prevention and reduction of risks under crisis situation; reduction of the negative consequences of the crisis situation.
The introduction of anti-crisis personnel policy and an effective anti-crisis system of human resources management in the civil service will create the preconditions for further implementation of measures aimed at modernizing public administration based on democratic values and principles of governance.
***Key words**: civil service; management; crisis; anti-crisis personnel policy; civil service management system; anti-crisis processes.*

Постановка проблеми

Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2, стала тим фактором, що змусив переосмислити підходи до організації та функціонування майже всіх сфер суспільного життя, не оминувши також і формування кадрової політики в системі державної служби України. На думку багатьох науковців та експертів, найбільшою загрозою для відновлення економіки України є відсутність чіткого антикризового плану заходів з підтримки економіки та захисту населення країни в період пандемії. Враховуючи специфіку нашого дослідження, актуальним та необхідним є аналіз стану розробки та впровадження антикризових заходів щодо управління людськими ресурсами в системі державної служби, а також визначення рівня адаптивності управління людськими ресурсами до карантинних та обмежувальних заходів з боку держави. Протистояння кризовим явищам має стратегічне значення для держави і є одною із головних задач, що постає перед системою державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема застосування антикризового управління та антикризових заходів в управлінні державною службою та людськими ресурсами розглядається в публікаціях ряду вітчизняних і зарубіжних авторів. Найбільший інтерес у цих публікаціях представляють роботи таких українських вчених, як С. Панченко, В. Дикань, В. Коюда, Н. Кушнір, Д. Войтович, Б. Бродський, Я. Жаліло, Т. Пахомова, Н. Ткачева, А. Ковалевська, Н. Рунова, Н. Наулік, Н. Панова, І. Олійник, О. Рябченко, М. Халіняк.

Враховуючи новизну проблеми та її не достатню розробленість у науковій літературі вважаємо необхідним зосередити дослідження саме на окресленій проблемі та поглибити наукові розробки у цій сфері.

Мета

Мета даної статті полягає у розкритті особливостей управління людськими ресурсами в системі державної служби в умовах кризових ситуацій, спричинених пандемією (Covid-19). В ході її досягнення ключовими будуть такі завдання як аналіз стану управління людськими ресурсами державної служби в період кризи та визначення шляхів впровадження сучасних антикризових інструментів в системі державної служби та управління людськими ресурсами.

Виклад основного матеріалу

Глобальна світова криза та пандемія (Covid-19) вплинули на всі аспекти життя українського суспільства, в тому числі на процес державного управління і систему державної служби та управління людськими ресурсами. Криза є одним із закономірних станів, в який періодично проходить будь-яка система, тому пошук ефективних шляхів і методів виходу з неї є актуальними і сьогодні. Термін «криза» походить від грецького слова «krisis», яке означає «вирок з якого-небудь питання або рішення в сумнівній ситуації; вихід, рішення конфлікту». Давньогрецькі філософи тлумачили кризу ще як «рішення», «час приймати рішення». Коли прийняті рішення упорядковують ситуацію, приводять до ладу стан справ, криза закінчується.

Криза змінює тенденції життєдіяльності системи, тобто порушує її стійкість, радикальним чином оновлюючи її. Тому очисна сила кризи потрібна системі не менше ніж стабільне функціонування і розвиток. Одне не може існувати без іншого, це своєрідний закон єдності і боротьби протилежностей. Без боротьби немає розвитку [1].

Кризові ситуації потребують регулювання та управління, яке можна визначити, як процес роботи під тиском обставин таким чином, що дозволить керівникам аналізувати, планувати, організовувати, направляти і контролювати ряд взаємозалежних операцій при прийнятті швидких і раціональних рішень з невідкладних проблем, що виникли [2].

Криза потребує запровадження антикризового управління, яке можна характеризувати, як управління, що орієнтоване на проведення аналізу кризових явищ їх симптомів та визначення заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку.

На рівні державного органу кризу можна розглядати як ситуацію, що загрожує його цілям, життєздатності та існуванню. При цьому слід зазначити, що криза у державному органі може бути пов'язана як з кризовими явищами у системах вищого рівня (галузь, регіон, національна система управління), так і бути лише внутрішньою, що має як негативні, так і позитивні наслідки. Й у першому й у другому випадку виникає необхідність антикризового управління та застосування антикризових інструментів управління, стандартних для усього органу або ж специфічних відносно окремих підсистем.

Одним із таких інструментів є антикризова державна кадрова політика, що спрямована на оптимізацію роботи з людськими ресурсами та має бути направлена на реалізацію таких функцій як превентивна, регулююча, відновлююча, стабілізуюча і в свою чергу

виступає чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу [3].

Актуальність впровадження антикризової кадрової політики та ефективного управління людськими ресурсами в системі державної служби, зумовлюється тим, що без кадрового забезпечення кваліфікованим і мотивованим персоналом, виконання завдань і функцій держави та функціонування її органів належним чином не є можливим, тому в умовах кризи роль персоналу в системі державного управління зростає у декілька разів.

Крім того, слід зазначити, що в умовах кризи зростає роль ефективних комунікацій, тому в межах антикризової державної кадрової політики необхідно забезпечити достеменне й оперативне інформування персоналу про зміни, що відбуваються в управлінні державними інституціями.

Узагальнюючи вищевикладене, антикризову кадрову політику можна трактувати як систему науково обґрунтованих цілей, завдань, принципів, методів, правил і норм, що визначають зміст і форми управління персоналом та кадрової роботи в умовах кризи, які приводять людський ресурс у відповідність зі стратегією держаного органу і спрямовані на збереження його життєздатності та розвитку в майбутньому.

Особливості державного управління та формування кадрової політики в умовах кризи необхідно розглянути та проаналізувати на прикладі змін у практиках управління персоналом системи державної служби України в умовах пандемії.

У зв'язку з поширенням епідемічної небезпеки, викликаної SARS-CoV-2, в Україні було введено обмежувальні протиепідемічні заходи, які безпосередньо вплинули на процес державного управління та організації роботи державних органів. Введення, скасування та зміна умов протиепідемічних обмежень значною мірою змінили ситуацію, в якій опинились державні органи : зокрема, вони були змушені змінювати режим роботи, внутрішній розпорядок та дотримуватись окремого порядку призначення на посади державної служби на період дії карантину [4,5].

Відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 року Кабінетом Міністрів України з 12 березня 2020 р. до 3 квітня 2020 р. на усій території України установлений карантин. Для забезпечення державного управління в період пандемії, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, було прийнято низку нормативно-правових актів, яких можна віднести до антикризової стратегії уряду, щодо державного управління, в тому числі і в частині управління людськими ресурсами.

До основних правових актів, які внесли зміни до механізму управління людськими ресурсами на підприємствах та органах публічної влади слід віднести Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 року № 540-IX, постанову Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 290, якою затверджено Порядок призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 та Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 13 березня 2020 р. № 39-20 [6; 7; 8]. Законом були визначені основні пріоритетні напрямки антикризових змін в системі управління персоналом. В першу чергу, це внесення змін до Кодексу законів про працю України, які передбачають запровадження особливої форми трудового договору в вигляді контракту, можливості застосування дистанційної, надомної роботи та гнучкого режиму робочого дня, внесення змін до Закону України «Про державну службу» в частині призупинення проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу. Також цим правовим актом на період дії пандемії були встановленні карантинні заходи і введенні нові соціальні гарантії та доплати заробітної плати окремим категоріям працівників.

Враховуючи необхідність реалізації зазначених заходів службами управління персоналом, виникла низка питань, пов'язаних з необхідністю найму працівників, переходом на дистанційну роботу, оплатою праці, розподілом робочих завдань та контролем за їхнім виконанням, дотриманням протиепідемічних правил в процесі роботи, збереженням лояльності працівників до організації. В умовах карантину гостро постало питання щодо антикризового управління й необхідності застосування антикризових інструментів управління і нових практик управління людськими ресурсами. Тому оптимізація управління людськими ресурсами в системі державної служби, стала основним завданням державної кадрової політики в умовах кризи.

Першим кроком для оптимізації управління людськими ресурсами в системі державної служби стала розробка Національним агентством з питань державної служби України (далі – НАДС) змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку, що стало підставою для впровадження інноваційної форми організації робочого процесу для державних органів - встановлена можливість віддаленого (дистанційного) режиму проходження державної служби [9].

Зазначені зміни, зокрема передбачають:

1) запровадження двох самостійних видів (форм) роботи – дистанційна та надомна;

2) спрощення організації обліку робочого часу державних службовців у державних органах (скасування журналів обліку робочого часу);

3) можливість віддаленої роботи державних службовців, а саме виконання завдань за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу, якщо таке виконання не потребує використання інформації з обмеженим доступом, а також інших умов, забезпечення яких здійснюється лише в приміщенні державного органу.

Дистанційна робота виконується працівником поза приміщеннями роботодавця у будь-якому місці за його вибором та з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. При такому режимі роботи в дер-

жавному органі, працівник може самостійно обирати робоче місце, бути ініціатором дистанційної роботи, при цьому державний службовець погоджує ці умови з безпосереднім керівником і керівником самостійного структурного підрозділу. Також в систему правових відносин між роботодавцем і працівником вводиться таке поняття, як надомна робота, яка виконується працівником за місцем його проживання або в інших заздалегідь обраних ним приміщеннях, які характеризуються наявністю закріпленої зони, технічних засобів (основних виробничих і невиробничих фондів, інструменту, приладів, інвентарю) або їх сукупності.

Враховуючи необхідність застосування нових форм організації робочого процесу, НАДС окрім віддаленого (дистанційного) режиму, запроваджує можливість гнучкого графіку роботи для державних службовців. Відповідне рішення затверджено Наказом НАДС від 31.07.2020 №143-20, яким були внесенні зміни до деяких нормативно-правових актів Національного агентства України з питань державної служби: Типових правил внутрішнього службового розпорядку, Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» [10].

Наказом передбачено, що державний службовець за згодою його безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу може ініціювати встановлення гнучкого режиму робочого часу, який в свою чергу відрізняється від визначеного правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу. Такий режим робочого часу може бути фіксованим або змінним і встановлюватись на визначений строк або безстроково з урахуванням необхідності дотримання норми робочого часу, передбаченого Законом України «Про державну службу», або тривалості встановленого для державного службовця неповного робочого дня/тижня. При фіксованому режимі робочого часу для державного службовця визначається початок і кінець робочого часу, а також час початку і закінчення перерви для відпочинку та харчування, а при змінному режимі навпаки, у державного службовця відсутній фіксований початок, кінець і тривалість робочого дня.

Основними відмінностями між віддаленим (дистанційним) та гнучким графіком роботи є те, що при дистанційному режимі роботи передбачається така форма організації праці, коли робота виконується працівником за місцем його проживання чи в іншому місці за його вибором, але поза приміщенням роботодавця, а при гнучкому режимі робочого часу допускається встановлення режиму роботи, що є відмінним від визначеного правилами внутрішнього трудового розпорядку, за умови дотримання встановленої денної, тижневої чи на певний обліковий період норми тривалості робочого часу. Тобто, працівник може працювати за індивідуальним графіком роботи, який відрізняється від загального графіка роботи державного органу.

Застосування зазначених інструментів управління людськими ресурсами в період обмеження офлайн-комунікацій потребує використання інноваційних інформаційних методів і технологій, застосовування сучасних мережевих сервісів, формування цифрової та професійної компетентності керівних і службовців державних органів.

Зазначені новації в системі управління людськими ресурсами державної служби, щодо впровадження таких антикризових інструментів як застосування дистанційного та гнучкого режиму роботи призвели до низки як позитивних, так і негативних явищ у системі управління публічною службою.

Основною проблемою на початковому етапі запровадження дистанційної роботи, стали технічні труднощі, пов'язані з необхідністю забезпечення працівників робочим простором за межами адміністративних будівель, відповідними технічними пристроями та програмним забезпеченням, якісним зв'язком, збереженням конфіденційності ділової інформації та комунікації, а також необхідність підвищення цифрової компетенції державних службовців.

Не зважаючи на певні труднощі в організації робочого процесу в онлайн режимі, виникнення даних проблем призвело до позитивної динаміки, з'явилась необхідність пристосовуватися до нових умов роботи, підвищився стимул професійного розвитку, пошуку і застосування нових методів роботи та розширення сфери діяльності. Серед позитивних наслідків також покращення технічного забезпечення в державних органах, підвищення цифрової грамотності працівників та опанування ними нових навичок, полегшення доступу до навчальних програм та зміна системи професійного навчання державних службовців. Завдяки цим змінам, більшість нових практик будуть успішно використовуватись навіть після скасування протиепідемічних обмежень.

Необхідність оперативного та якісного виконання завдань, що стоять перед державними органами в період кризи прискорили розроблення та впровадження електронного документообігу в системі державної служби. Він дозволяє співробітникам державних установ своєчасно, з меншими фізичними та часовими затратами виконувати свої функції, що визначені посадовими інструкціями. Впровадження інформаційної системи документообігу в державних органах забезпечує створення та рух документів, що дає змогу скоротити термін підготовки та прийняття управлінських рішень, шляхом автоматизації процесів створення та використання документів в державних установах. До таких належать – надання важливих першочергових послуг безпосередньо громадянам (відповідати на запити та звернення громадян та інших дописувачів, листуватися з органами влади).

Важливим лишається питання контролю виконання роботи в умовах пандемії та можливістю застосування дистанційного режиму роботи та електронного документообігу. Наприклад, у НАДС керівники структурних підрозділів за кожен день дистанційної роботи надають Управлінню з питань персоналу стислий звіт про роботу кожного працівника, це також стосується і інших працівників, які використовують дистанційний режим роботи.

Для підвищення ефективності управління людськими ресурсами керівнику необхідно погодити чітко визначений перелік завдань для віддаленої роботи з термінами їх виконання, систематично координувати та контролювати діяльність своїх працівників.

Для забезпечення більшої прозорості, контролю та підзвітності використовуються сучасні IT-сервіси. Так, для комунікації та організації нарад можна використовувати Skype, Zoom, Cisco Webex тощо, для спільної роботи в документах – Google Docs, а для зберігання

спільних файлів Google-диском або сервісом Dropbox тощо. Проте необхідно розуміти, що усі запропоновані інструменти мають бути доступними кожному працівнику як суб'єкту управлінських стосунків.

Отже, аналізуючи стан управління людськими ресурсами державних інституцій, можна стверджувати, що завдяки кризовій ситуації, яка спричинена COVID-19 та карантинними обмеженнями, були введені нові форми організації робочого процесу, які посприяли позитивній динаміці в посиленні розвитку IT-технологій та прискоренню діджиталізації робочих процесів в системі державної служби.

Кризові явища суспільного життя, спричиненні пандемією, також вплинули на інститут державної служби і систему державного управління, які потребували посилення кадрового потенціалу і необхідності термінового заповнення вакансій в державних органах. Для вирішення зазначених проблем і забезпечення ефективного управління людськими ресурсами державної служби, керівництву держави необхідно було змінити та спростити механізм вступу на державну службу. Саме тому наступним етапом оптимізації управління людськими ресурсами державних органів став Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», яким призупинялася дія Закону України «Про державну службу» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу. Кабінет міністрів України затвердив Порядок призначення на посади державної служби на період дії карантину [7; 11], яким фактично змінена процедура призначення на державну службу.

Зазначеним вище порядком, вводилась процедура тимчасового добору на посади державної служби шляхом укладання строкового контракту, на період дії карантину, тобто у винятковий випадках суб'єкт призначення або керівник державної служби державного органу мали можливість оголосити добір на ту чи іншу вакантну посаду державної служби у зв'язку з гострою необхідністю забезпечення функціонування цього державного органу шляхом укладання строкового контракту.

Така процедура передбачала лише тимчасове (строкове) призначення, а обрані на посади державні службовці не набувають автоматичного права залишатися на займаній посаді після закінчення карантину.

Механізм добору на посади державної служби шляхом укладання строкового контракту значно відрізняється від конкурсної процедури відбору, не зважаючи на їх одинакові цілі. І тому необхідно зробити порівняну характеристику процедури добору з конкурсним відбором відповідно до Закону України «Про державну службу».

КОНКУРС	ДОБІР
Прийняття рішення про оголошення конкурсу	Ухвалення розпорядження (наказу) про необхідність добору з одночасним визначенням уповноваженої особи для проведення співбесід
Розміщення на сайті carrer.gov.ua оголошення про проведення конкурсу	Розміщення на сайті carrer.gov.ua розпорядження (наказу) про добір на посаду державної служби
Подання громадянами інформації через особистий кабінет на carrer.gov.ua з використанням кваліфікованого електронного підпису (від 15 до 30 календарних днів)	Подання громадянами інформації через особистий кабінет на carrer.gov.ua з використанням кваліфікованого електронного підпису (від 3 до 7 календарних днів)
Перевірка службою управління персоналом поданих документів на відповідність установленим Законом вимогам	Перевірка службою управління персоналом поданих документів на відповідність установленим Законом вимогам
Проведення тестування та визначення його результатів	-
Розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (категорії А, Б)	-
Проведення співбесіди з Комісією або конкурсною комісією та визначення її результатів	-
Складення загального рейтингу кандидатів та подання суб'єкту призначення списку трьох визначених кандидатур, набравших найбільшу загальну кількість балів	-
Проведення співбесіди керівником державного органу або уповноваженою ним особою з кандидатами на посаду державної служби	Проведення уповноваженою особою співбесід з обраними претендентами
Визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу	Суб'єкт призначення або керівник державного органу в державному органі ухвалює розпорядження (наказ) про укладання з визначеною особою строкового контракту
Оприлюднення результатів конкурсу на сайті carrer.gov.ua	Оприлюднення інформації про результати добору на сайті carrer.gov.ua
Призначення переможця конкурсу на посаду	Підписання строкового контракту. Призначення особи на посаду державної служби на умовах строкового контракту
Можливість оскарження кандидатом, рішення конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу	-

Процедура добору за контрактом значно спрощена та займала набагато менше часу з моменту оголошення про вакансію до моменту призначення на посаду, при доборі не відбувались класичні етапи оцінювання кандидатів, їх компетентностей. Не проводяться тестування і не виконуються ситуативні завдання. Натомість зберігається елемент співбесіди з претендентом, який хоче обійняти посаду на умовах строкового контракту. За результатами проведених співбесід на підставі обґрунтованого подання уповноваженої особи суб'єкт призначення або керівник державної служби державного органу визначається щодо укладання з таким претендентом строкового контракту на відповідну посаду державної служби.

На державного службовця, призначеного за контрактом, поширювались норми законодавства про державну службу, зокрема складення Присяги державного службовця, присвоєння рангу, проходження випробувального терміну відповідно до законодавства, зарахування до стажу державної служби період роботи за контрактом.

Тимчасова процедура добору була не досконалою і потребувала більш чіткого нормативного регулювання. Не зважаючи на те, що призначення осіб на вакантні посади державної служби відповідно до Порядку мало здійснюватися у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів, за період її існування було оголошено значну кількість вакансій. Згідно статистичних даних НАДС, за час існування добору по всій країні на різні державні посади, станом на 02.03.2021 року, державними органами без конкурсу було оголошено 26091 вакансій.

Відсутність чіткого алгоритму дій та антикризових програм зі сторони державної влади призвело до того, що державна служба стала заручником не контрольованого процесу формування її складу, що в свою чергу гальмувало відновлення класичного способу проведення конкурсів на державні посади.

Європейські партнери в рамках спільного проекту ЄС та OECD реформи державного управління неодноразово закликали відновити конкурсний відбір, наголошуючи, що Україна – єдина у світі демократична держава, яка використовує COVID-19 як привід для того, щоби припинити відбір державних службовців на основі конкурсу, та необхідність повернення державної служби до стану цивілізованого демократичного управління.

Аналізуючи антикризові процеси управління людськими ресурсами в Україні, слід відзначити, що тимчасова процедура добору, яка діяла на протязі року, була не дуже вдалим елементом державної антикризової політики. Після введення такої процедури добору, необхідно було своєчасно проаналізувати всі наявні практичні проблеми та удосконалити нормативну базу, так як правовий статус осіб, що були прийняті на державну службу за добором не чітко визначений, а права не в повній мірі забезпеченні. Основні положення правового статусу державного службовця визначались контрактом, однак пунктом 1 Типового контракту про проходження державної служби на період дії карантину, передбачено, що на відносини сторін за цим контрактом поширюється дія Закону України «Про державну службу». Проте враховуючи, що договір строковий, не всі положення закону поширюються на осіб, що призначались на державну службу на підставі контракту. Це стосується переведення, звільнення та захисту їх гарантій, визначених Законом. Відсутність чіткої регламентації перерахованих вище процедур проходження державної служби призводить з одної сторони до порушення прав осіб, що призначені за добором, суб'єктами управління, а з другої сторони до руйнації основних принципів державного управління.

До основних антикризових заходів в сфері управління людськими ресурсами, які застосовувались в період кризи причиненою пандемією COVID-19 слід віднести наступні:

- надання працівникам щорічних основних та додаткових відпусток, інших оплачуваних відпусток, передбачених законодавством;
- надання відпусток без збереження заробітної плати за заявою працівників;
- встановлення працівникам неповного або скороченого робочого часу;
- запровадження роботи змінами;
- тимчасове запровадження дистанційної або надомної роботи;
- продовження роботи за умови застосування засобів індивідуального та колективного захисту.

Розглядаючи процеси державного управління і заходи в сфері управління людськими ресурсами, які відбувалися в рамках кризової ситуації можна прослідкувати потребу у розробці та удосконаленні відповідної державної антикризової кадрової політики. Серед різних технологій управління перевага має приділятися адаптивному управлінню, оскільки криза є динамічним процесом, який потребує оперативного управління та характеризується суттєвими розходженнями реальних і бажаних результатів діяльності державних органів.

Адаптивне управління характеризується прийняттям управлінських рішень відповідно до ситуації, що склалася та повинно бути доповненням до стратегічного та перспективного. Даний спосіб прийняття рішень є досить доречним у кризовій ситуації, коли не можна втрачати час на прийняття рішень, оскільки це може призвести до зростання втрат від кризи та її поглиблення.

У кризових умовах, котрі характеризуються ускладненням управління персоналом, дефіцитом ресурсів, соціальною напруженістю до кадрової політики доцільно включати наступні напрями кадрової роботи, орієнтовані на інноваційний розвиток:

1. Сприяння розширенню гнучкості форм зайнятості:

- удосконалення нормативно-правового поля відповідно до потреб трудових відносин нової якості – закріплення у трудовому законодавстві різних форм нестандартної зайнятості, прав та обов'язків сторін, що виникають у зв'язку з використанням нестандартної зайнятості;
- державне стимулювання розвитку дистанційної занятості (у нормальних умовах - роботи змішаного типу) у державному секторі; розроблення та затвердження стандартів надання державних послуг дистанційно;
- встановлення рекомендованого порядку переходу органу на дистанційний режим роботи у випадку ризикових ситуацій;
- упровадження найкращих практик використання нестандартних форм зайнятості та прогресивних форм організації праці у державному секторі;

- встановлення вимог до організації робочого місця в умовах дистанційної зайнятості;

2. Сприяння адаптивності працівників до структурних зрушень шляхом розвитку професійної освіти:

- систематичне професійне навчання кадрів;
- вивчення нових навчальних програм.

Однією з основних проблем державної служби на сьогодні є те, що недостатньо застосовуються новітні технології управління людськими ресурсами, немає єдиних управлінських стандартів державної служби в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівня.

Все це вимагає використання стратегічного підходу до управління людськими ресурсами на державній службі.

Стосовно кризових ситуацій, то необхідно визнати, що системний підхід до управління персоналом, який виявляється у розподілі функцій і повноважень, виборі принципів антикризового управління, розробці і реалізації нової кадрової політики та управлінських рішень є важливим фактором виведення державного органу з кризового стану.

Найголовніше, що має здобути орган державної влади на виході з кризи, – нові знання і вміння, які допоможуть краще підготуватися до майбутніх змін. Основною метою антикризового управління є відновлення керованості організацією (можливості оперативно приймати й реалізовувати управлінські рішення, ефективно розв'язувати виявлені проблеми).

Висновки

Таким чином, успішність виходу органів публічної влади з кризи визначається якістю кадрової політики, ефективністю управління людськими ресурсами та їх антикризовою спрямованістю.

Основними цілями антикризової державної кадрової політики є такі:

- запобігання та зниження ризиків виникнення кризової ситуації;
- зниження негативних наслідків кризової ситуації, швидка їх ліквідація.

У зв'язку з цим, основним завданням державної кадрової політики в умовах кризи є оптимізація управління людськими ресурсами, яка пов'язана з залученням, закріпленням, розвитком та мотивуванням персоналу та повинна складатись з таких елементів:

- формування команди осіб, відповідальних за «антикризовий» менеджмент у публічному управлінні;
- збереження ядра кадрового потенціалу, тобто більш цінних співробітників;
- реструктуризація кадрового потенціалу;
- проведення організаційно-кадрового аудиту;
- зниження соціально-психологічної напруженості у колективі;
- планування заходів з недопущення паніки персоналу, впровадженням програм антистресової підготовки персоналу;
- мобілізація персоналу на вирішення антикризових завдань;
- корегування режимів і тривалості роботи;
- перегляд системи стимулювання й мотивації персоналу.

Впровадження антикризової кадрової політики та ефективної антикризової системи управління людськими ресурсами на державній службі створить передумови для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

Література.

1. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 8. С. 124–130.

2. Ковалевська А. В. Конспект Лекцій з дисципліни «Антикризове управління підприємством» Харків – ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. С. 46.

3. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. НАДУ, 2012. URL:http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/08295121-aecf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf(дата звернення: 18.12.2020).

4. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України № 211 від 11.03.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 6.12.2020).

5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 641 від 22.07.2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України № 846 від 14.09.2020 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 6.03.2021).

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text (дата звернення: 09.03.2021).

7. Про деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України № 290 від 22.04.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-п#n14 (дата звернення: 07.04.2021).

8. Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 39-20 від 13.03.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20#Text (дата звернення: 07.04.2021).

9. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ НАДС № 50 від 03.03.2016, зареєстрований у Міністерстві юстиції України № 457/28587 від 25.03.2016 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text (дата звернення: 04.04.2021).

10. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного агентства України з питань державної служби: Наказ НАДС № 143-20 від 31.07.2020 , зареєстрований у Міністерстві юстиції України № 984/35267 від 09.10.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0984-20#Text(дата звернення: 04.04.2021).

11. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України

№ 553-IX від 13.04.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text (дата звернення: 04.04.2021).

References.

1. Tkachova N. M. Rozrobka efektyvnoho derzhavnoho mekhanizmu antykryzovoho upravlinnia. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2015. № 8. S. 124–130.

2. Kovalevska A. V. Konspekt Lektsii z dystsypliny «Antykryzove upravlinnia pidpryiemstvom» Kharkiv – KhNUMH im. O. M. Beketova, 2016. S. 46.

3. Kovbasiuk Yu. V., Vashchenko K. O., Surmin Yu. P. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku: nauk. dop. NADU, 2012. URL:http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/08295121-aecf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf(data zvernennia: 18.12.2020).

4. Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 211 vid 11.03.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text (data zvernennia: 6.12.2020).

5. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy № 641 vid 22.07.2020 r.: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 846 vid 14.09.2020 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2020-%D0%BF#Text (data zvernennia: 6.03.2021).

6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zabezpechennia dodatkovykh sotsialnykh ta ekonomichnykh harantii u zviazku z poshyrenniam koronavirusnoi khvoroby (COVID-19): Zakon Ukrainy № 540-IX vid 30.03.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text (data zvernennia: 09.03.2021).

7. Pro deiaki pytannia pryznachennia na posady derzhavnoi sluzhby na period dii karantynu, ustanovlenoho z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 290 vid 22.04.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-p#n14 (data zvernennia: 07.04.2021).

8. Pro vnesennia zmin do Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 39-20 vid 13.03.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20#Text (data zvernennia: 07.04.2021). 9. Pro zatverdzhennia Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: Nakaz NADS № 50 vid 03.03.2016, zareiestrovanyi u Ministerstvi yustytsii Ukrainy № 457/28587 vid 25.03.2016 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text (data zvernennia: 04.04.2021).

10. Pro vnesennia zmin do deiakykh normatyvno-pravovykh aktiv Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby: Nakaz NADS № 143-20 vid 31.07.2020 , zareiestrovanyi u Ministerstvi yustytsii Ukrainy № 984/35267 vid 09.10.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0984-20#Text(data zvernennia: 04.04.2021).

11. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2020 rik»: Zakon Ukrainy № 553-IX vid 13.04.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text (data zvernennia: 04.04.2021).

УДК 35.088.6:316.77.4

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237288

Tetiana Postoyan
Associate professor of Education Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky» PhD of Pedagogy, Docent

FORMATION OF COMMUNICATIVE CULTURE OF FUTURE PUBLIC MANAGEMENT SPECIALISTS

The study is devoted to substantiation of the leading role of interactive educational technologies in formation of communicative culture of future public management specialists. The research methodology is built on culturological principles, competence, personality-oriented approaches of professional training of future public management specialist, that allows to analyze certain interactive technologies, as efficient means of creating a culture of communication.
***Key words**: future public management specialist; communicative culture; formation; interactive educational technologies; moderation; poster technology; case study; portfolio.*

Тетяна Постоян
доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління Південноукраїнського національного педагогічного університета імені К.Д. Ушинського, к.пед.н., доцент

ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективність управління визначається рівнем комунікативної культури фахівця, у зв'язку з чим, дослідження присвячене обгрунтуванню провідної ролі інтерактивних освітніх технологій у формуванні комунікативної культури майбутніх фахівців публічного управління. Методологія дослідження побудована на засадах культурологічного, компетентнісного, особистісно зорієнтованого підходів щодо професійної підготовки майбутніх фахівців публічного управління, що дозволяє проаналізувати певні інтерактивні технології, як продуктивний засіб формування комунікативної культури. Наукова новизна зумовлена ключовим реформаторським завданням – формування та культивування фахівця публічного управління нового типу, що передбачає створення соціально-психологічної моделі взаємовідносин «управлінець - підлеглий» на культурологічних засадах. Вирішення цього завдання лежить в методичній площині, оскільки виникає головне питання: яких змін потребує методичне забезпечення навчальних дисциплін закладу вищої освіти в цілому і навчальної дисципліни «Психологія управління» зокрема, основні освітні завдання якої полягають у вивченні психології управлінської діяльності, психологічних основ професіоналізму, морально-психологічних і соціокультурних засад управління, психологічних функцій управління в системі публічного управління на базі змістового компонента навчальної дисципліни. Вирішення цих завдань вимагає формування не тільки професійної компетентності, а й комунікативної культури. Результати засвідчують, що інтерактивні освітні технології (модерація, постерна технологія, кейс-стаді, портфоліо) забезпечують формування комунікативної культури в цілому і комунікативних умінь зокрема (встановлювати контакт, викликати довіру, керувати собою і процесом спілкування; розуміти думки і впливати на поведінку партнера зі спілкування, емпатійно розуміти потреби співрозмовника; адекватно сприймати його психічний стан та використовувати стиль поведінки відповідно ситуації), а отже, потребують широкого використання у процесі фахової підготовки майбутніх фахівців публічного управління.
***Ключові слова**: майбутній фахівець публічного управління; комунікативна культура; формування; інтерактивні освітні технології; модерація; постерна технологія; кейс-стаді; портфоліо.*

The current stage of development of the Ukrainian society is featured by global integration changes in economic, social, cultural, information interaction, which is of key importance in the reform of education. The system of training public management specialists is not an exception; it is being improved within the framework of professional education, because the realization of citizens' right to quality education is possible not only on the condition of stable development of the society, observance of the law on education, but also on the condition that educational institutions are managed by competent managers.

In this regard, the key task of the reform, on which the education system of Ukraine is currently working, is the formation and cultivation of a new type of specialist, which involves not only updating the content, forms, methods of education, but also creating on a culturological basis a new social and psychological model of the "manager-executor» relations

In Western practices, a specialist is a subject of management in an organization, a professional leader who realizes that he/she is a representative of a particular profession, and not just an educator, engineer or economist in charge of management (Hussain S., & Abbas M., & Shahzad K., & Bukhari S, 2012).

Modern society requires from the public management specialist a high level of culture, training, ability to apply

© Постоян Т.Г., 2021.

knowledge in various areas of professional activity, and therefore there is a need to rethink the content and technologies of professional training of future public management specialists.

Постановка проблеми

The culturological component of vocational training of future public management specialists is an important link and instrument for the formation of both professional and communicative culture. Formed communicative knowledge, skills, acquired initial communicative experience are transformed into a communicative culture, i.e. the basis of effective professional activity of the modern public management specialist.

Communicative culture of the public management specialist is determined by the fact that he/she deals with people, ensures their professional activities, influences them, and is guided by laws, moral and ethical norms of the society. The public management specialist performs various educational, preventive, organizational, communicative and other social and psychological functions, the implementation of which requires mental effort, the skill of communicating with people of different ages and different social status, which strengthens the role of the communicative culture of the public management specialist.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

A number of studies is devoted to the problem of the development and modernization of the professional training of the public management specialist of Ukraine, in particular, such aspects are emphasized: methodology of the modern education philosophy as the basis for the establishment of the management culture of heads of educational institutions (V. Andrushchenko, I. Ziaziun, V. Kremen, T. Panchuk, V. Pikelna, N. Seliverstova, A. Sirotenko and others); management of educational institutions and vocational training of public management specialists (V. Bereke, L. Danilenko, G. Elnikova, Yu. Zavalevskii, L. Kalinina, A. Kasianova, N. Kolominskii, K. Levkivskii, A. Marmaza, I. Naumenko, N. Nichkalo, V. Oleinik, N. Ostroverkhova, V. Petrenko, V. Pikelna, L. Onishchuk, V. Fedorov, and others); formation of managerial qualities and communicative competence of heads of educational institutions (M. Bairamukov, G. Dmitrinko, V. Maslov, M. Krivko, O. Pometun, E. Tonkinogov, G. Fedorov, etc.).

However, despite the increased attention of scientists to the issue of professional training of specialists, it has been established that the issue of forming the communicative culture of future public management specialists by means of interactive educational technologies as a separate area has not been investigated.

Today, the contradictions associated with the formation of a communicative culture has been revealed in the system of Ukrainian professional training of future public management specialists: the society needs qualified public management specialists with a high level of communication culture, and the system of training in a higher educational institution is characterized by the lack of progressive interactive technologies for its formation. Thus, the formulated contradiction moves to the methodical plane, since there arises the main question, in our opinion: what changes must be introduced in the methodical apparatus of each of the disciplines taught in the higher educational institution and, in particular, in the disciplines of the psychological and pedagogical cycle, in order to meet the modern format of professional training of the new generation of public management specialists. This factor has determined the choice of this issue for scientific research.

Мета

The article is aimed at considering the role of interactive educational technologies in the formation of a communicative culture of future public management specialists in the process of studying the disciplines of psychology.

Виклад основного матеріалу

The professional activity of the public management specialist is of a cultural nature. The key concept of the culturological approach is the phenomenon of «culture». According to the results of the International Conference on Cultural Policy (UNESCO, 1982), culture is defined as an aggregate system of material, spiritual, intellectual and emotional characteristics of the society, including arts, lifestyle, values, traditions, beliefs. Culture as a form of activity is ultimately intended for the preservation and development of a man (Orlova E., 2016).

According to E. Hall, culture is communication, and communication is culture (Edward T. Hall, 1976). Proceeding from this interpretation, many Western scientists figuratively depict a culture in the form of an iceberg, based on cultural values and norms, and the top is the individual behavior of a person, which manifests itself primarily in communicating with other people.

Communicative culture of future public management specialists directly influences the nature of the solution of many social and psychological problems, creates favorable conditions for establishing the necessary connections with various categories of employees in the educational institution, allows to solve complex professional problems of a psychological and interpersonal nature consistently and effectively.

Studies of scientists have intensified the discussion over various aspects of the process of formation of communicative culture and communicative skills, in particular in the works of N. Babich, V. Bibler, A. Bodalev, V. Borshchovetskaia, A. Kreger, J. Tewson, J. Jager and others.

A. Korniiaka notes that in modern literature, communicative culture is regarded as a morally oriented means of communication that provides an effective information exchange between people, mediates interaction and interrelation, creates the possibility of interpersonal perception and mutual understanding (perception). This is a more or less complete willingness, ability of the individual to communicate (Korniiaka A., 2006, p. 187).

The managerial activity of the public management specialist is communicative in terms of content and humanistic in its nature. This gives grounds to assert that the public management specialist, competent in communicative culture and the requirements for the specialist as a subject of a communicative culture who has the knowledge of the essence of the process of professional communication and owns mechanisms for their implementation in the «manager-executor» relations

has more opportunities to effectively carry out professional activities.

Among the communicative knowledge and skills that ensure the effective flow of the communicative process, we will highlight the skills and ability of future specialists to establish, maintain and develop the necessary contacts with other people, cooperate fruitfully with them, act with dignity in conflict situations, etc. The future public management specialist should be able to «read « and to decipher human behavior through facial expression, motions, eye movements; to analyze external manifestations of a person's physical and mental condition; to change one's own behavior with changes in the reactions of the person with whom he/she is in contact. In this regard, the communicative skills of the public management specialist are considered to be an internal resource necessary for building effective professional communication.

So, in the structure of the communicative culture of the future public management specialist, we distinguish the following communicative skills: the culture of speech, the ability to establish contact, inspire trust, manage oneself and the process of communication; to empathically understand the needs of the interlocutor; to adequately perceive the mental state and influence the behavior of the partner in communication; to use the style of corresponding to a particular situatio.

We share the opinion of E. Uvarkina that professional education can not be completed without a formed culture of speech, ethics of communicative behavior, high moral qualities and a humanistic worldview (Uvarkina E., 2003).

Modern professional education, focused on developing education, requires a global transition to the active use of productive learning, which meets the needs of the world labor market and implements the relevant mandatory educational functions.

In the light of what has been said, scientists (V. Andrushchenko, V. Vinogradov, N. Zhigailo, S. Zhuchenko, B. Gershunskii, I. Ziaziun and others) prove the necessity of forming universal and generalized knowledge, culture of personality at the level of professional education; structural and substantive revision of educational disciplines, their mutual correspondence, creation of integral educational cycles and a single cultural and educational space. V. Andrushchenko defines the priorities of education as not knowledge in itself and not the needs of the national economy, but the development of the individual and the formation of a citizen capable of independent thinking and free in action. According to the scientist, a special situation arises in the possible prospective modeling of the process of improving education, the formation of the desired culture, which becomes an important factor in enriching the individual, including in the process of professional training (Andrushchenko V., Guberskii L., Mikhalchenko M., 2002, p. 147). This educational paradigm is focused primarily on the development of the personality as a professional with a high level of professional culture, who acts independently and responsibly in the process of professional establishment and development. In this context, it seems productive to actively introduce personal-oriented educational technologies into the process of professional training.

Over the past decade there have been works devoted to the issue of updating professional education on the basis of personal-oriented educational technologies (V. Kremen, A. Boiko, V. Evdokimov, I. Ziaziun, I. Prokopenko and other scientists).

The practice of professional education shows that of the many technologies that implement a person-oriented approach to teaching, the educational technologies that ensure the formation of professional experience in relevant cultural patterns and norms of professional conduct that influence the formation of a communicative culture and provide understanding by future public management specialists of the relationship between effective professional activity and the level of communists active culture are the most interesting.

Self-reflection of educational experience gives grounds to assert that the culturological nature of the process of professional training of future public management specialists is provided by moderation technology and is updated with interactive teaching methods by including learning situations, poster technology of teaching, methods of authentic assessment of students' achievements, essays and portfolios.

It should be noted that the teacher as a moderator is the organizer of group communication, while possessing knowledge of techniques, tools and methods of moderation. The moderator supports the academic group, organizing balanced and purposeful behavior. The task of the moderator is to eliminate, promote, coordinate, guide, support, accompany teamwork and group work of students.

The use of moderation in the educational process improves the culture of students' behavior, instills norms of professional interaction with participants in the educational process.

The technique of moderation lies at the heart of poster educational technology. Poster technology is a form of learning that creates the conditions for mastering new knowledge and experience through independent or collective discovery. The basis of discovery in any field of knowledge, including self-knowledge, is the creative activity of everyone and the awareness of the laws of this activity (Alekseenko I., 2012).

The poster technology is featured by the implementation of the idea of dialogue in all its aspects. There is an exchange of opinions, knowledge, creative findings between the participants of the creative group. This is facilitated by alternate individual, group activities and activities in pairs.

The result of the work is not only the poster itself, real knowledge or skill, but also the formation of a communicative culture in the process of building a creative product.

Today, portfolio is one of the effective technologies for organizing communicative activity, evaluation and reflection, which contributes to the development of professional mobility of the student, his/her career in the future. The portfolio technology came to the higher school of Ukraine as a result of the change in the basic paradigm of education from «knowledge» to «competence», which radically changed the system for assessing the student's achievements. Thanks to the portfolio, you can get a qualitative assessment of the students' authentic and meta-subject competencies.

Case study is an educational technology based on the analysis, solution and discussion of simulated and

real situations. The case study method is often called a business game in miniature, because the method combines professional activity and play. The essence of this technology lies in the fact that the educational material is submitted in the form of micro-problems, and knowledge is acquired by students as a result of their active research and creative activity in developing solutions. Advantages of the case study method is the practical orientation and variability of training, the adaptation of the case to the real organizational situation. The case method allows to form the ability to structure time, delegate authority, defend one's own opinion, listen and be heard, and develop presentation skills (Gurevich A., 2006).

Results. Discussion. Let's consider the practical aspect of the use of interactive technologies in the process of professional training of future public management specialists on the example of the disciplines of the psychological cycle.

It should be noted that the main educational tasks of discipline are to disclose and study the psychology of managerial activities, psychological foundations of professionalism, moral, psychological and sociocultural foundations of management, psychological functions of management in the education system: adoption of managerial decisions, communication, impact on the personnel of educational institutions, motivation as factors increasing the effectiveness of management education; psychology of the organization: phenomena of responsibility and power in the organization, psychological features of command formation, management of the organization in the situation of introducing innovations; social and psychological aspects of management: psychology of business communication, psychology of conflict and the formation of a favorable social and psychological environment in an educational institution; formation of practical skills of business communication, adequate perception and implementation of effective psychological influence on the members of the group, overcoming difficulties in the field of joint activities, conflict resolution; use of methods to increase the activity of the personnel of the educational institution; realization of educational and expert work on problems of management activity.

Solving these problems requires the formation of not only professional knowledge, but also professional ethics, tolerance, culture of professional communication, flexibility of professional conduct, etc., i.e. the communicative culture.

So, for practical classes built on the basis of poster technology: «Effective communication and interaction in the professional activities of the public management specialist», «Psychology of conflict management», in the process of solving learning tasks conditions were created for the students to implement their communicative activities: express their thoughts, maintain dialogue, take the initiative, cooperate in the search for information; as well as actions to develop the personality of the student, in particular: the formation of leadership qualities of the organizer of the work in the group; assess the studied material based on public and personal values. Regulatory actions of students were formed: forecasting the possibility of using acquired knowledge, skills in future professional activity; formation of an adequate self-assessment of the volume of the acquired material, awareness of the quality and level of its assimilation; awareness of the students of the missing volume, level of knowledge and skills that still need to be mastered.

A significant number of practical exercises was built using the case-study method. The content of cases provided for educational and professional situational problems comprises three types: reproductive, productive and search. For example, students performed reproductive tasks in the process of analyzing specific situations: make up a social and psychological portrait of the leader; characterize the structure of interpersonal conflict and the like. The fulfillment of productive tasks is provided for the systematization of the studied material. So, analyzing the cases, students identified the basic patterns of behavior in the negotiations; character of interpersonal relations of employees; psychological aspects of meetings of various kinds (brainstorming, authoritarian meeting, consistent coordination of the solution), etc. Creative tasks required almost complete independence of students, their ability to operate with professional knowledge and skills in solving complex management situations: draw conclusions, assess, choose the best way to solve a management problem. So, in carrying out this type of search assignments, students looked for errors in the actions of the leader during a conversation with a subordinate / student; analyzed the causes of conflict situations; correct / incorrect behavior of the head of an educational institution; solved prognostic problems. For example, students determined the appropriate application of strategies for managerial behavior in managerial situations such as: the expected consequences for non-compliance with moral and ethical standards in monitoring the quality of the educational process; organization of control over the performance of official duties, taking into account / without taking into account the emotional, psychological state of the teachers of the educational institution.

The development of interest in professional activities, formation of communicative tolerance, flexibility of professional conduct, responsibility were facilitated by conducting business games that imitate management activities. For example, during the business game called «Interview», the choice of the appropriate style of behavior, the algorithm of coming into contact with the applicant for the position, which is in various physical and mental states (excitement, embarrassment, limited physical possibilities) was worked out. In the course of the business game «Conversation with the Discipline Violator» students practiced verbal and nonverbal influence in explaining the consequences of the violation of discipline. During the business game «The Word Brings Peace», the ability to establish confidential relations with representatives of the conflicting parties, their supporters was formed.

During the practical classes called «Leadership and leadership styles», «Creating a favorable psychological climate in the team», «Effective communication and interaction in the professional activities of public management specialists», «The strategy of behavior in conflict situations», the students wrote essays on the results of business games and assignments. Students wrote essays individually and in co-authorship (up to 3 participants). It should be noted that joint activities made it possible to improve the skills of academic writing, to improve communication skills, since students had to work

in a small team, which also made it possible to realize the socializing control function. It is worth noting that the joint essays were more argumentative, they gave more specific recommendations for improving self-preparation for future professional activities. Students working in mini-groups more clearly stated different points of view and expressed their own vision of the problem. In addition, in the subgroup the functions for which the students were responsible changed (literacy, structure, design, reasoning, recommendations), thus allowing to engage students in the monitoring process. It should be noted that the use of essays in teaching the disciplines of the psychological and pedagogical cycle contributes to the formation of the communicative culture of students, and the development of their reflection.

Висновки

Upon completion of the academic discipline, a comparative final survey was conducted of the effectiveness of the interactive methods involved, which showed positive changes in the dynamics of the levels of communication culture of future public management specialists.

So, moderation technology, poster technology, case study, portfolio ensured the formation of a communicative culture in general and communicative skills, in particular (to establish contact, to inspire trust, to manage oneself and the process of communication, to understand thoughts and influence the behavior of the interlocutor, to understand the needs of the interlocutor, to adequately perceive his/her mental state and use a style of behavior corresponding to the situation), which proves the need for their widespread use in the process of professional training of future public management specialists.

The conducted research does not exhaust all aspects of the issue of forming the communicative culture of future public management specialists. The prospect of further research is seen in the complex study of individual psychological factors, patterns and features of the formation of the communicative culture of future public management specialists, both in the process of professional training and in the system of continuous education.

References.

1. Alekseenko, I. V., (2012). Posternaja prezentacija kak sredstvo formirovanija kommunikativnyh kompetencij. [Poster Presentation as Means of Communicative Competences Formation. Proceedings of the 4rd International Conference «Multilevel System of Higher Professional Education: Theoretical and Practical Aspects of Realization», (pp. 303–306). Omsk: OGIS.

2. Andrushchenko, V. P., & Hubers'kyy, L. V., & Mykhal'chenko, M. I. (2002). Kul'tura. Ideolohiya. Osobystist': metodoloho-svitohlyadnyy analiz. Culture. Ideology. *Personality: Methodological and World Analysis.* Ukraine, Kyiv: Znannya Ukrayiny.

3. Gurevich, A. M. (2006). Rolevye igry i kejsy v biznes-treningah. Role Playings and Case-Studies in Business-Trainings. St. Petersburg, Russia: Rech'.

4. Korniyaka, O. M. (2006). Psykholohiya komunikatyvnoyi kul'tury shkolyara. Pupil's Communicative Culture Psychology. Ukraine, Kyiv: Milenium.

5. Orlova, Je. O. (2016). Komponenty sovremennoj sociologii kul'tury. Modern Cultural Sociology Components. *Kul'tura Kul'tury,* 3. Retrieved from http://cult-cult.ru/components-of-modern-sociology-of-culture/

6. Uvarkina, O. V. (2003). Formuvannya komunikatyvnoyi kul'tury studentiv vyshchykh medychnykh zakladiv osvity v protsesi vyvchennya psykholoho-pedahohichnykh dystsyplin. Formation of Higher Medical Institutions Students' Communicative Culture in the Process of Psychological and Pedagogical Disciplines Studying. Unpublished candidate dissertation, National Teachers' Training University of Ukraine, Kyiv.

7. YUNESKO. Kul'tura. (1997). Kn. 2: Pravova okhorona kul'turnykh tsinnostey. Legal Defence of Cultural Property. Ukraine, Kyiv: Yurinkom Inter.

УДК 35.088.3:005.336.2

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237290

Marianna Ruchkina
Associate Professor of Education Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky», PhD of Pedagogy, Docent

TRAINING OF FUTURE CIVIL SERVANTS ON THE BASIS OF COMPETENCE APPROACH

The article clarifies the essence of the concepts «competence», «competence», identifies the features of the competence approach and levels of professional competence: beginner, beginner, professional and expert. The vectors of orientation of a competent person in the field of public service are characterized, namely: individual, general and specialized competencies. It is proved that the professional training of public servants is divided into two levels: pre-management training, actually management training. The peculiarities of the educational and professional training program for future public servants at the first (bachelor's) level of specialty 281 «Public Administration» are analyzed. The results of the survey of students on the introduction of various forms of training are presented.

***Key words**: competence; competence; competence approach; public servants; educational-professional program; public administration.*

Маріанна Ручкіна
доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д . Ушинського», к.пед.н., доцент

ПІДГОТОВКА МАЙБУТНІХ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ЗАСАДАХ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ

У статті уточнено сутність понять «компетентність», «компетенція», визначено особливості компетентнісного підходу та рівні професійної компетентності: новачок, початківець, професіонал та експерт.

Схарактеризовано вектори спрямованості компетентної особистості у сфері публічної служби, а саме: індивідуальні, загальні та спеціалізовані компетентності.

Доведено, що професійна підготовка публічних службовців ділиться на два рівні: доуправлінська підготовка (в основі освітній (теоретичний) характер і обумовлює формування індивідуальних особистісно-психологічних та частково загальних професійно-управлінських компетентностей); власне управлінська підготовка (відбувається саме під час професійної діяльності на публічній службі і доповнюється практичним досвідом, виникаючи під впливом усіх факторів, що реально проявляються і в середовищі управління в цілому, а також обумовлює формування спеціалізованих професійно-профільних компетентностей).

Наголошено на доцільності підготовки майбутніх публічних службовців на засадах компетентнісного підходу.

Проаналізовано особливості освітньо-професійної програми підготовки майбутніх публічних службовців за першим (бакалаврським) рівнем спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Розглянуто особливості розподілу кредитів ЄКТС у межах зазначеної ОПП, компетентності (інтегральна, загальні, спеціальні (фахові, предметні)). Представлено види практик, які передбачені освітньо-професійною програмою. Наведено результати опитування здобувачів освіти щодо впровадження різних форм проведення навчальних занять.

***Ключові слова**: компетентність; компетенція; компетентнісний підхід; публічні службовці; освітньо-професійна програма; публічне управління.*

Постановка проблеми

Given the current trends in education, higher education is in a state of restructuring in accordance with the new challenges of European and world space, changing educational goals and content of higher education, introducing new vocational training technologies, new approaches and criteria for evaluating professionals, including civil servants. The professional activity of civil servants makes certain demands on the individual, his professionally important qualities, knowledge, skills, which confirms the relevance and importance of applying a competency-based approach in the training of future civil servants.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Various aspects of the competence approach in the training of public servants are covered in the works of the following scientists: N. Honcharuk, N. Lipovska, T. Lukina, O. Martsenyuk, O. Melnikova, T. Nedashkivska, I. Ninyuk, V. Oluyko, S. Seryogin, V. Soroko, S. Khadzhiradeva, O. Khrushchev and others.

Мета

The purpose of the article is to theoretically substantiate the importance of training future civil servants on the basis of a competency-based approach. The purpose of the article is realized through a number of interrelated tasks, namely: analysis of normative documents and scientific views on the features of the competence approach; analyze the specifics of training future civil servants.

Виклад основного матеріалу

The analysis of normative documents and scientific literature

© Ручкіна М.М., 2021.

shows that the issue of the competence approach still remains debatable. This necessitates the interpretation and dilution of such concepts as: «competence», «competencies».

Thus, in modern dictionaries and reference books, the concept of «competence» is interpreted as: the acquisition of competence and knowledge that allow you to judge something [13, p. 196]; possession of knowledge that allows you to think about something, to express meaningful, authoritative opinions [14, p. 311]; psychological and social quality, which means strength and confidence, the source of which is a sense of self-success and usefulness; contributes to the awareness of the individual's own ability to interact effectively with the environment [12, p. 114]; the system of aggregate powers, rights and responsibilities of the body or official established by law, regulations of this body or other provisions [2]; competence, awareness in a particular field [3]; possession of competence, knowledge that allows you to judge something, knowledge and skills that are necessary for a person in a particular field of activity, his awareness, awareness, breadth of intelligence, professional training [9, p. 150].

V. Berek explains competence as the future manager's special education, broad general and special erudition, his constant improvement of his scientific and professional training, systematic thinking (practical intelligence, speed of entering the problem, ability to anticipate different solutions, ingenuity), presence of organizational qualities (ability to select, deploy staff, plan work, provide clear control) [1, p. 247].

N. Kolominsky interprets competence as the ability to operate with scientific knowledge, factual material and use sources of information [5, p. 26].

V. Maslov in the study of the competence of the head considers it as a system of theoretical and methodological, regulatory provisions, scientific knowledge, as well as organizational and methodological, technological skills that are objectively necessary for individuals to perform job responsibilities, as well as relevant moral and psychological qualities. The researcher notes that an important theoretical and technological issue is to determine the scientific basis for the systematization of knowledge and skills that make up the content of competence. According to V. Maslov, the formation of the basic basis of the model of job competence is based on a structure that corresponds to the content of the individual, the functions it performs, allows to systematize the theoretical provisions and practical skills needed to perform specific functions [7, p. 63-66].

In contrast to competence, the term «competencies» is associated with the activity process. Competence is interpreted as: awareness, experience in any field; qualification, authority; range of powers, rights of any institution, person [14, p. 311]; good knowledge of something; range of powers of a particular organization, institution or person [8, p. 296]; the scope of powers of any body or official; range of issues in which the person has knowledge, experience [9, p. 151].

In the encyclopedic literature, the concept of «competencies» is considered as a component of the concept of «competence», because the result of the acquisition of competence is competence, which in contrast to competence involves a personal characteristic, attitude to the subject of activity. Competences can be identified as real requirements for the acquisition of a set of knowledge, methods of activity, experience of attitudes in a particular field of knowledge, personality traits that operate in society [4, p. 409].

E. Bogdanov, Z. Tyumaseva, N. Shcherbak consider competencies as: a range of issues in which a certain person has experience, good awareness; the scope of authority of any body or person. V. Polonsky notes that competencies is a range of powers and rights that a law, charter or contract represents to a certain person or organization in resolving relevant issues; a set of certain knowledge, skills and abilities in which a person must be aware and practically experienced.

Thus, A. Petrov defines competencies as the possession at a sufficiently high level of their own professional activity in a particular field; ability to design their further professional development; ability to communicate professionally; ability to bear professional responsibility for the results of their work [10, p. 10].

Thus, we consider competencies as a range of powers, rights of any person or organization, and competence – the possession of knowledge, skills, abilities, professional and personal qualities that allow to express meaningful, authoritative opinions and act in accordance with job competencies.

O. Lyashenko notes that according to the level of ability to perform professional activity, it is expedient to distinguish four levels of professional competence: beginner, beginner, professional and expert. A specialist who has mastered a certain amount of knowledge necessary to perform a professional activity has undeveloped abilities to perform it, but does not yet have work experience – a beginner. A beginner is a beginner who has gained little practical experience, but is not yet able to evaluate their own actions and be responsible for them. Professional – has sufficient knowledge and experience to perform tasks in a certain type of activity, has developed abilities for this activity, but his value orientations are not yet sufficiently developed to predict the consequences and risks of actions taken. The expert is able to assess a certain type of subject activity on the basis of value orientations developed in the process of their own professional activity and transformation of experience [6, p. 269].

In our opinion, the competence of a public servant is a set of knowledge, skills, abilities, professionally important qualities that must be possessed by persons holding a certain position in a public authority, public institution, organization in terms of compliance with the position.

S. Selivanov emphasizes that the process of acquiring competencies of public servants has an integrated nature, which combines the following groups: personal competencies, which are inherent in nature and education; personal competencies acquired during training; competencies that are formed in the process of professional activity, gaining life experience. The researcher has developed a three-vector typology that determines the direction of a competent person in the field of public service, namely: individual, general and specialized competencies.

Individual competencies include personal and psychological, which include individual qualities that are formed on the basis of personal talents and abilities of the individual, his psychological qualities, personal attitude

to the environment, the system of moral values, the individual's ability to perform certain activities. General professional and managerial (labor) competencies are related to managerial activities and provide for professional responsibilities (knowledge and skills) that should be possessed by public servants. Contribute to maintaining a positive atmosphere at work, ie encourage efficient and productive work. Specialized professional competencies provide certain sectoral / professional qualities in the field of public administration in the relevant area of functional orientation, ie knowledge, ability to perform the necessary functions and job responsibilities in the public service, education in public administration, etc. [11, p. 153].

After analyzing the different views of scientists, we summarize that the training of public servants can be divided into two levels:

1) pre-management training (provides in the basis of educational (theoretical) nature and determines the formation of individual personal-psychological and partly general professional and managerial competencies);

2) the actual management training (occurs during professional activities in the public service and is complemented by practical experience, arising under the influence of all factors that actually manifest themselves in the management environment as a whole, as well as determines the formation of specialized professional competencies).

It should be emphasized that each of the presented levels of training (pre-management, actually management) is mandatory in becoming a public servant as a professional who has a knowledge base, is able to solve problems and situations of any complexity, and has the necessary professionally important personality traits. Let's describe in more detail the pre-management level of training of public servants.

Professional training of future public servants in Ukraine is carried out in higher education by educational degrees «bachelor», «master». Training takes place within the Standard of Higher Education of Ukraine of the first (bachelor's) level of higher education degree «bachelor» field of knowledge 28 Public administration and administration, specialty 281 Public administration and administration, approved and put into effect by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 29.10.2018 № 1172. Standard of higher education of Ukraine of the second (master's) level of higher education of the degree «master» branch of knowledge 28 Public administration and administration, specialty 281 Public administration and administration approved by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 04.08.2020.

The current national Standard for the first (bachelor's) level of higher education provides for training for 3 years and 10 months, for the second (master's) level – 1.5 years. Consider the training program for future civil servants of the first (bachelor's) level.

Training programs for modern civil servants are aimed at the formation of three main competences, namely: integrated, general and special (professional). Integral competence in the Standard of the first (bachelor) level defines the ability to solve complex specialized tasks and practical problems in the field of public administration and administration or in the learning process, which involves the application of theories and scientific methods in the field and is characterized by complexity and uncertainty. The group of general competencies is specified and generalized by 13 competences, which are aimed at the development of a comprehensively developed personality. 11 competences were included in the group of special (professional, subject), which specify in more detail the features of public administration and administration.

We present the practical experience of professional training of future public servants in the State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after KD Ushinsky» at the first (bachelor's) level.

The goals and program learning outcomes of OPP «Public Administration» are formed in accordance with the requirements of the Standard and reflect the trends in the specialty in the labor market. Stakeholders were also involved in the discussion and adjustment, namely: employers, representatives of local and student government, academia, etc. As a result of the discussion, the educational and professional program «Public Administration» was approved.

Analyzing the approved OPP training, we see that the program provides 240 ECTS credits, the purpose of which is to train professionals with professional competencies sufficient for effective performance of professional duties in government and local government, management of state and municipal enterprises, institutions and organizations, governing bodies of public associations. The purpose of the program is revealed in more detail by the program learning outcomes, which determine the content of educational components.

Training of future civil servants takes place within the mandatory and selective blocks. 180 ECTS credits have been allocated for the compulsory unit, 16 of which are allocated for practical training, 5 – for certification. During the whole period of study at the bachelor's degree «Public Administration» 4 practices are provided, among which: educational (introductory practice), industrial practice (2 year) «Organization of public authorities», industrial practice (3 year) «Mechanisms of public education management» and undergraduate practice.

The sample unit is 60 ECTS credits. Applicants are offered a list of elective courses, from which they can choose any, but not exceeding the maximum possible number of credits.

All abstracts, term papers and qualification papers are checked for violation of the rules of academic integrity, which is determined and regulated by the «Regulations on academic integrity of participants in the educational process».

Training sessions are held in various forms, using modern innovative technologies. In order to find out what forms of training are most often conducted during the training of future civil servants, we conducted a pilot survey in which students in the 2nd and 3rd years of study took part. According to the results of the survey, we see that practical classes are conducted in the following forms: ACS – 23%, business game – 22%, training – 21%. 11% of respondents mentioned such a form as a round table; 10% – seminars; 9% – discussions; 3% – their version (press conference, solving practical problems) and only 1% mentioned such an option as a workshop. In our opinion, this is due to the peculiarities of this type of training and the specifics of training future public servants, as not all educational components and their content meet

the conditions of the workshop. Also, all respondents noted that the lectures are held at a high level, filled with relevant, up-to-date information and accompanied by slides.

So, given the fact that students without work experience, we consider it appropriate to use mini-classes, practical situations, exercises that will contribute to the formation of not only theoretical knowledge but also practical skills.

Висновки

The analysis of the scientific literature makes it possible to state that the issue of competence and competencies is debatable. We consider competencies as a range of powers, rights of any person or organization, and competence – the possession of knowledge, skills, abilities, professional and personal qualities that allow to express meaningful, authoritative opinions and act in accordance with job competencies.

It is established that the educational and professional program «Public Administration» takes into account the current requirements for the training of future civil servants.

It is proved that the use of the competence approach in the training of future civil servants contributes to the formation of professional competence; improving the content and choice of tactics for their preparation for professional activity, taking into account the relevant forms, methods and means of training.

The competence of a public servant is a set of knowledge, skills, abilities, professionally important qualities that must be possessed by persons holding a certain position in a public authority, public institution, organization in terms of compliance with the position.

We see prospects for further research in the study of professionally important personal qualities of future public servants.

Література.

1. Берека В. Є. Магістерська підготовка майбутніх менеджерів освіти: монографія. Хмельницький: ХГПА, 2008. 357 с.

2. Большая Советская энциклопедия: В 30-ти том. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Москва: Сов. энцикл., 1972. Т. 8. 592 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

4. Енциклопедія освіти. Академія педагогічних наук України / гол. ред. В.Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

5. Коломинский Н. Л. повышение психологической компетентности педагогических кадров. Київ: Освита, 1992. С. 62-80.

6. Ляшенко О. І. Компетентність як професійна риса деревних службовців. Кадрове супроводження регіональних перетворень: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 18 квіт. 2002 року). Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. С. 266–271.

7. Маслов В. Наукові засади визначення змісту підвищення кваліфікації та підготовки керівників загальноосвітніх навчальних закладів. *Післядипломна освіта в Україні*. 2002. № 2. С. 63–66.

8. Новий український тлумачний словник. Близько 20000 слів і словосполучень / укл. Н.Д.Кусайкіна, Ю.С.Цибульник; за заг. ред. В.В.Дубічинського. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2008. 608 с.

9. Педагогіка вищої школи: словник-довідник / уклад. О.О. Фунтікова. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2007. 404 с.

10. Петров А. Профессиональная компетентность: понятийно-терминологические проблемы. *Вестник высшей школы*. 2004. № 10. С. 6–10.

11. Селіванов С. Компетентнісний підхід до управління кадровим потенціалом державної служби в Україні. *Державне управління*. Донецьк, 2018. № 1 (78). С. 146–156.

12. Соціолого-педагогічний словник / ред. В.В. Радул. Київ: «ЕксОб», 2004. 304 с.

13. Тюмасева З. И., Богданов Е.Н., Щербак Н.П. Словарь-справочник современного общего образования: акмеологические, валеологические и экологические тайны. СПб.: Питер, 2004. 464 с.

14. Шевченко Л. І., Ніка О.І., Хом'як О.І., Дем'янюк А.А. Новий словник іншомовних слів: близько 40000 сл. і словосполучень. / за ред. Л.І.Шевченко. Київ: АРІЙ, 2008. 672 с.

References.

1. Bereka V.Ie. Mahisterska pidhotovka maibutnikh menedzheriv osvity: monohrafiia. Khmelnytskyi: KhHPA, 2008. 357 s.

2. Bolshaia Sovetskaia ėntsyklopedyia: V 30-ty tom. / hl. red. A. M. Prokhorov. 3-e yzd. Moskva: Sov. ėntsykl., 1972. T. 8. 592 s.

3. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin: VTF «Perun», 2001. 1440 s.

4. Entsyklopediia osvity. Akademiia pedahohichnykh nauk Ukrainy [hol. red. V.H. Kremen]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 1040 s.

5. Kolomynskyi N. L. povыshenye psykholohycheskoi kompetentnosty pedahohycheskykh kadrov. Kyiv: Osvyta, 1992. S. 62-80.

6. Liashenko O.I. Kompetentnist yak profesiina rysa derevnykh sluzhbovtsiv. Kadrove suprovodzhennia rehionalnykh peretvoren: materialy nauk.-prakt. konf. (Odesa, 18 kvit. 2002 roku). Odesa: ORIDU UADU, 2002. S. 266–271.

7. Maslov V. Naukovi zasady vyznachennia zmistu pidvyshchennia kvalifikatsii ta pidhotovky kerivnykiv zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv. *Pisliadyplomna osvita v Ukraini*. 2002. № 2. S. 63–66.

8. Novyi ukrainskyi tlumachnyi slovnyk. Blyzko 20000 sliv i slovospoluchen / ukl. N.D.Kusaikina, Yu.S.Tsybulnyk; za zah. red. V.V.Dubichynskoho. Kharkiv: Knyzhkovyi Klub «Klub Simeinoho Dozvillia», 2008. 608 s.

9. Pedahohika vyshchoi shkoly: slovnyk-dovidnyk / uklad. O.O.Funtikova. Zaporizhzhia: HU «ZIDMU», 2007. 404 s.

10. Petrov A. Professyonalnaia kompetentnost: poniatyino-termynolohycheskye problemы. *Vestnyk vыsshei shkolы.* 2004. № 10. S. 6–10.

11. Selivanov S. Kompetentnisnyi pidkhid do upravlinnia kadrovym potentsialom derzhavnoi sluzhby v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia*. Donetsk, 2018. № 1 (78). S. 146–156.

12. Sotsioloho-pedahohichnyi slovnyk /[red. V.V.Radul. Kyiv: «EksOb», 2004. 304 s.

13. Tiumaseva Z. Y., Bohdanov E.N., Shcherbak N.P. Slovar-spravochnyk sovremennoho obshcheho obrazovanyia: akmeolohycheskye, valeolohycheskye y эkolohycheskye tainы.. SPb.: Pyter, 2004. 464 s.

14. Shevchenko L. I., Nika O.I., Khomiak O.I., Demianiuk A.A. Novyi slovnyk inshomovnykh sliv: blyzko 40000 sl. i slovospoluchen. / za red. L.I.Shevchenko. Kyiv: ARII, 2008. 672 s.

УДК 005.551:005.95

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237292

Oksana Sakalyuk
Associate Professor of Education Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky», PhD of Pedagogy, Docent
ORCID ID: 0000-0003-3465-2149

MODELS OF TEAM BUILDING IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM

The article examines the features of the impact of team building technology on the effectiveness of personnel management in the civil service; the content of the main models of team building is revealed, which are presented within three approaches: activity-oriented, subject-oriented and integrative. The peculiarities of activity-oriented, subject-oriented and integrative models of team building are highlighted, the results of studying the role profiles of the members of the researched teams are offered.

***Key words**: team; teambuilding; teambuilding models; team role structure; personnel management.*

Оксана Сакалюк
доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», к.пед.н., доцент
ORCID ID: 0000-0003-3465-2149

МОДЕЛІ КОМАНДОТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

У статті досліджено особливості впливу технології тимбілдингу на ефективність управління персоналом у сфері державної служби, розкрито зміст поняття «командотворення», суть якого полягає у створенні необхідних умов для формування навичок ефективної роботи в команді, формуванні команди та виробленню командного духу, вмінні працювати в команді, виявленні лідерів і створенні атмосфери неформального спілкування. Акцентовано на перевагах використання технології тимбілдингу та розкрито зміст основних моделей командотворення, які представлено в межах трьох підходів: діяльнісно-орієнтованого, суб'єктно-орієнтовного та інтегративного. Висвітлено особливості діяльнісно-орієнтованих, суб'єктно-орієнтовних та інтегративних моделей командотворення та запропоновано результати вивчення рольових профілів членів досліджуваних команд.

***Ключові слова**: команда; командотвореня; моделі командотворення; рольова структура команди; управління персоналом.*

Постановка проблеми

The effectiveness of organization management in today's economic, market and social conditions largely depends on the ability to manage the institution and processes on the basis of team management. Since the process of civil service reform requires new modern approaches to personnel management and employee motivation, new knowledge of employees, one of the promising areas for improving the human resources management system in the civil service is team building – a management model that ensures the full development of the organization.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Problems of team formation and development are constantly in the field of view of both foreign and domestic scientists, in particular M. Armstrong, T. Bazarov, R. Belbin, D. Bohinya, V. Vasilchenko, O. Gavrish, M. Goncharenko, V. Gorbunova, I. Dolzhansky, O. Dolzhenkov, P. Drucker, L. Karamushka, L. Krychevsky, O. Krushelnytska, D. McKen, C. Margerison, T. Peters, G. Simon, O. Phil, O. Chizhikova etc. In the works of D. Ashirov, M. Gellert, K. Novak, V. Otenko, B. Takmen and others. The process of team building is considered; L. Dovhan, J. Rempel, G. Sappa, A. Sventsytsky pays much attention to the types (models) of teams and so on. Instead, the issues of creation and development of teams in the field of state power or local self-government have been the subject of research only recently (T. Kamok, P. Knysh, O. Kondratenko, N. Shveda) and need detailed study.

Мета

The purpose of the article is to study the theoretical aspects and reveal the content of team building models, the impact of team building technology on the effectiveness of personnel management in the civil service.

Виклад основного матеріалу

Given that the improvement of the modern civil service of Ukraine requires the use of management technologies aimed not only at modernizing existing relations, but also the introduction of new values and standards of professional activity of civil servants and local government officials [6], the use of tim biling is an urgent prospect, which has a number of advantages: cooperation as opposed to competition; increasing the capabilities of each team member; decentralization of decision-making as a mechanism for «error correction»; ability to take risks, not

© Сакалюк О.О., 2021.

to control; collegial relations as opposed to authoritarianism (V. Bokovets, L. Kravchyk, L. Kucheruk) [3].

Modern scientists propose to consider the concept of «team building» as: building an effective team, creating a group of people aimed at achieving a single result, working in harmony as a single organism (M. Pryshchak, O. Lesko) [9]; the process of forming a team, the members of which are united by a common goal, have well-established procedures for coordinating their actions in achieving specific results, are mutually responsible for the results of their activities based on a common vision of the situation (G. Khalyna) [10]; system of measures for the formation and development of groups to the level of teams (V. Gorbunova) [4]. The main purpose of team building is to provide, create and develop such conditions that would contribute to the growth of productivity and overall efficiency of teams. Teambuilding, according to V. Bokovets, L. Kravchyk, L. Kucheruk, are measures aimed at creating a certain atmosphere in the team, which will contribute to the achievement of common goals and staff cohesion [3].

As it becomes clear, the process of team building (or team building, from the English. Team building – team building) presents a wide range of actions aimed at forming and creating a team of employees of the organization to achieve certain goals, in order to increase their efficiency. The essence of team building is to create the necessary conditions for the formation of skills of effective teamwork, team building and team building, the ability to work in a team, identify leaders and create an atmosphere of informal communication.

There are various models of team building, the use of which allows the organization to achieve success and desired results. Consider the models of team building, among which, according to V. Gorbunova, there are three tendentiously different approaches. The first covers models that focus primarily on the performance of teams and the technology to achieve it, the second – on the subjects of activity (team relationships and the realization of the potential of each of its members, which contributes to productivity growth). In the third option, the approaches are integrated, and team-building models are built at the intersection of the planes of performance and harmony of relationships and the realization of the needs of personal growth [4].

As for activity-oriented models of team building, they focus on the ultimate goal of team building, for example, the growth of creative ideas, the list of services and so on. Accordingly, technologies based on the goal of increasing the productivity of teamwork should be popular. The most well-known of the activity-oriented models is the command wheel model of C. Marguerison and D. McKenn, in which the management process is divided into eight work functions: consulting, innovation, incentives, development, organization, production, control, support, and one comprehensive area of coordination – «communications» [7]. Eight main types of team roles are defined according to the eight main functions, while a specific team role is not allocated for «connections», as this type of activity can be performed by any team member with developed communication skills and relevant communication guidelines. The main idea of the Margerison-McKen team wheel is to establish effective solutions to the problems and connections between the people who perform them. The Marguerison-McKen model is used for both diagnosis and impact: the team goes through stages of evaluating, discussing, designing, and planning their own activities, clearly understanding which fragments of this activity are currently suffering and which are being performed relatively effectively.

Subject-oriented models of team building are completely abstracted from the subject of the team's activities and do not take into account what and for what purpose the team is doing. In the first place, harmonious relationships, a sense of comfort, meeting the needs of communication, a positive climate are put forward. Subject-oriented models include the model of strengths «SDI» developed by E. Porter [15], which involves building relationships in a team through the analysis of motivational and value systems (strengths and weaknesses of people) and the organization of joint work between those people, whose systems are compatible.

One of the most popular is the theory of team roles of R. Belbin [2], which is to develop the role structure of the team. The scientist, analyzing management activities and summarizing empirical experience, analyzed successful and unsuccessful teams and came to the conclusion that there is a need for a successful team of such pairs of roles: «hard-working managers», «leading managers», «intellectual managers» and «managers-parliamentaries». Thus, the group of roles of «working managers» consists of «implementers» (consistently and stably working for the benefit of the team, consider its interests above their own) and «controllers» (in their absence, the team, working successfully for a long time, may fail because that «throws» the raw product on the market). A pair of roles of «managers-leaders» form the roles of «leader» (able to push to the background their own ambitions, make optimal use of internal group activity and work with strong personalities, not to fight against them) and «motivator» (ambitious, gambler, competing). for victory at any cost, excites the team and moves it to the goal, is characterized by irritability, impatience and is not always able to bring to a logical end their activity, especially if he is alone or in the company of his peers). There is a need in management to solve unique and complex problems, offer non-standard solutions and ensure continuous self-development requires high creative, creative and intellectual potential of the management team, so R. Belbin identified a couple of roles of «intellectual managers» responsible for innovation in the team – «generator of ideas» and «analyst». No less important is the pair of team roles in R. Belbin's model – «inspirer» and «researcher», ie «managers-parliamentarians». «Inspirer» is a team role, the activity of which is directed mainly inside, not outside the team. The inspiration is a team member who knows how to listen, anticipate and smooth out conflicts and contradictions. Unlike the «inspirer», the «researcher» directs his activity outside the team and is able to create a competitive advantage for the team and introduce a new idea, which can be compared in its significance with the author's development of «idea generator» [2]. According to R. Belbin, the balance of all roles is a prerequisite for team success: if one of the roles is not performed, there is an overstrain, which provokes conflicts and reduced productivity.

Because the interaction of different characters is important for successful teamwork, and one way to

determine the effectiveness of each team member is to determine the socio-psychological role he plays in the team, the system of its functions in the team environment, a study was conducted to determine potential roles of team members. According to the method of «Team Roles» by R. Belbin, the role profiles of each member of the studied teams were determined. The generalized results testify to the presence of the overwhelming majority in the teams (23,8%) of the roles «worker bee», as well as (19%) – «controller» and «motivator». Slightly less (14,3%) revealed the roles of «leader» and (9,5%) «inspirer», as well as the roles of «idea generator», «researcher», «analyst» (4,8%) (Fig. 1).

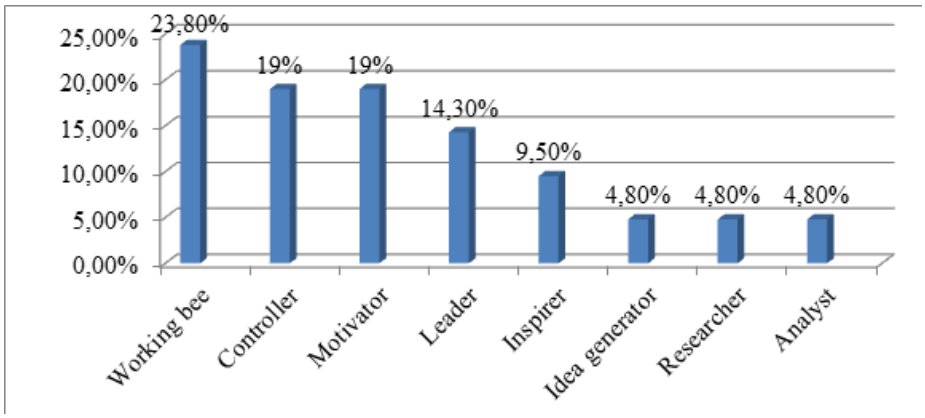


Fig. 1. Distribution of Roles in Teams (according to team members)

Thus, the results of the analysis of R. Belbin's questionnaire show that all roles are represented in the teams, but the following prevail the most: «worker bee» or «implementer» (transforms concepts and plans into work procedures, systematically and productively fulfills its obligations. However, the representatives of such roles are characterized by a lack of flexibility), «controller» (eliminates, if possible, the team of errors related to both activities and inaction; identifies aspects of activity that require special attention; encourages the team to be persistent in achieving the goal, but the representatives of this role are prone to worry about the little things); «motivator» (gives the team's actions an orderly form, directs the attention of team members to the tasks before them and sets priorities, seeks to streamline group discussions and clarity of team results) and «leader» or «coordinator» (chooses the path of the team to common goals, ensuring optimal use of team resources, identifies the strengths and weaknesses of the team and achieves the effective use of personal potential of each team member; the lack of representatives of this role is underdeveloped creative abilities). It should be noted that the pairs of roles «worker bee» and «controller», «motivator» and «manager» are in the same group by functional purpose, ie «worker bee» and «controller» are the roles of workers – «workers», and «motivator» and «leader» – employees-leaders. We emphasize that the full role structure of the team creates the preconditions for effective partnership, ensuring the results of activities that meet the common interests of the team.

Integrative models of team building are that when building teams, both the relationships and individual characteristics of each team member are taken into account, as well as the content of what team members will do and why it was created. The most well-known of such models, however, mainly in working with project teams and volunteer teams, is the theme-centered interaction of R. Kon [13]. It is based on a triangle inscribed in a circle, which symbolizes the balance of things that are balanced for the team: me (personalities), we (relationships) and the theme (subject of work). Based on this scheme, discussion and training technologies for team building are developed through the balancing of personal needs, the desire to communicate and through one's own activities. In team-building practice, the concept of activity-centered leadership of J. Adair is conceptually close to integrative models, as well as scientific theories: strategic theory of A. Petrovsky's team [8], program-role approach to leadership of M. Yaroshevsky's scientific team etc. [11]. Each of them deals with three planes of team formation and development, without the interaction of which team building is impossible, namely: the task on which the team works, its activities, the relationship between the participants and the individuality of each of them.

The models of T. Bazarov, B. Coopers, and others also deserve special attention. Thus, the main idea of the team development model «C-R» (duty, reactivity, result) B. Coopers [14] – analysis of team results and the establishment of such a system of response to managerial influences, in which the results increase. In the model of T. Bazarov [1], which is based on the model of management activities of G. Shchedrovitsky, to characterize the management process, four main types of tasks are identified, united by a common logic «from general to specific». The most generalized type of tasks – actually «managerial» – strategic planning and changing the state of the organization in the market. A more specific level is «organizational tasks» – is the design of business processes and organizational structure (both of the first types are related to innovation). «Administrative» tasks are related to the planning and allocation of resources in the mode of operation. The most specific level – the task of leadership – provide the human factor: training, motivation, mentoring, conflict management [1]. T. Bazarov's model has two strongest strengths, which allow to outline the conditions of its most successful application for team building: equipping with advanced psychodiagnostic tools (specially developed set of qualities / competencies that characterize the ability to different types of tasks); the model can be used to analyze the management system of the organization as a whole, especially if a general organizational and personnel audit is conducted before the formation of the team. Using the model of T. Bazarov, you can form a team that will successfully cope with management tasks of various types and determine the limits of its powers.

Therefore, to organize teamwork in the organization, you must first:

- know the peculiarities of the formation and basic models of teams, because not all types of teams are suitable for a particular organization [5];
- the team must be represented by a full «range» of roles that will ensure the effectiveness of its activities;
- for the formation and development of an effective team it is important to use a set of tasks and exercises – a kind of team building training that will allow the leader to direct the work of the team in the direction of successful development.

Висновки

Since the staff of modern public service is required to be effective in every management decision, action and action, the idea of team building is actively used in the model of new public management [6]. The analysis of the main models of team building, in our opinion, allows us to emphasize that each of them has both advantages and certain limitations, as it focuses on one aspect. At the same time, knowledge of the basic models of team building makes it possible to properly plan work and expected results. We see the prospect of further scientific research in the study of the readiness of modern managers to work in teams and their formation and development.

Література.

1. Базаров Т. Ю. Управление персоналом. Москва : Академия, 2005. 218 с.

2. Белбин Р. М. Типы ролей в командах менеджеров. Москва: HIPPO, 2003. 220 с.

3. Боковець В. В., Кравчик Л. О., Кучерук Л. О. Застосування тимбілдингу та тренінгових технологій для підвищення ефективності командного управління. *Регіональна бізнес-економіка та управління.* 2014. № 1 (41). С. 9–13.

4. Горбунова В. В. Психологія командотворення : ціннісно-рольовий підхід до формування та розвитку команд: монографія. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 380 с.

5. Долженков О. О., Сакалюк О. О. Командоутворення як метод управління колективом у закладі освіти. *Інноваційна педагогіка.* Одеса, 2019. Вип. 10. Т. 2. С. 171–176.

6. Камок Т. В. Тимбілдинг у системі публічної служби: аналіз зарубіжного досвіду. URL : file:///C:/Users/comp/Downloads/Tpdu_2013_1_71.pdf.

7. Маргерисон Ч. Дж. «Колесо» командного управления : путь к успеху через систему управления командой. Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2004. 208 с.

8. Петровский А. В. Личность. Деятельность. Коллектив. Москва : Политиздат, 1982. 255 с.

9. Прищак М. Д., Лесько О. Й. Психологія управління в організації. Вінниця, 2016. 150 с.

10. Халина А. А. Командообразование как процесс и технология в организационном управлении : автореф. дис. … канд. соц. наук : 22.00.08. Москва, 2011. 20 с.

11. Ярошевский М. Г. Социально-психологические аспекты руководства научным колективом. *Проблемы руководства научным коллективом.* Москва: Наука, 1982. С. 13–49.

12. Adair J. The concise Adair on teambuilding and motivation. London: Thorogood, 2004. 144 p.

13. Cohn R. Von der Psychoanalyse zur themenzentrierten Interaktion: von der Behandlung einzelner zu einer Pädagogik für alle. Stuttgart : Klett-Cotta, 1991. 248 s.

14. Kuipers B. S. Team development and team performance: responsibilities, responsiveness and results. Ridderkerk, 2005. 157 p.

15. Porter E. H. Relationship awareness theory : manual of administration – and interpretation. Carlsbad, CA : Personal Strengths Pub., 1996. 145 p.

References.

1. Bazarov, T. Yu. (2005). Upravlenye personalom [Personnel Management]. Moskva : Akademyia [in Russian].

2. Belbin R. M. (2003). Tipy rolei v komandakh menedzherov [Types of roles in management teams]. Moskva : HIPPO [in Russian].

3. Bokovets, V. V., Kravchyk, L. O., & Kucheruk, L. O. (2014). Zastosuvannia tymbildynhu ta treninhovykh tekhnolohii dlia pidvyshchennia efektyvnosti komandnoho upravlinnia. Application of team building and training technologies to increase the efficiency of team management. Rehionalna biznes-ekonomika ta upravlinnia. *Regional business economics and managemen*t, 1 (41), 9–13 [in Ukrainian].

4. Horbunova, V. V. (2014). Psykholohiia komandotvorennia: tsinnisno-rolovyi pidkhid do formuvannia ta rozvytku komand. Psychology of team building: value-role approach to the formation and development of teams. Zhytomyr : Vyd-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian].

5. Dolzhenkov, O. O., & Sakaliuk, O. O. (2019). Komandoutvorennia yak metod upravlinnia kolektyvom u zakladi osvity. Teambuilding as a method of team management in an educational institution. *Innovatsiina pedahohika – Innovative pedagogy,* 10, 171–176 [in Ukrainian].

6. Kamok, T. V. (2013). Tymbildynh u systemi publichnoi sluzhby: analiz zarubizhnoho dosvidu. Teambuilding in the public service system: analysis of foreign experience. Retrieved from file:///C:/Users/comp/Downloads/Tpdu_2013_1_71.pdf [in Ukrainian].

7. Marheryson, Ch. Dzh. (2004). «Koleso» komandnoho upravlenyia: put k uspekhu cherez systemu upravlenyia komandoi. The «wheel» of team management: the path to success through a team management system. Dnepropetrovsk: Balans Byznes Buks [in Ukrainian].

8. Petrovskyi, A. V. (1982). Lychnost. Deiatelnost. Kollektyv. Personality. Activity. Team. Moskva: Polytyzdat [in Russian].

9. Pryshchak, M. D., & Lesko, O. Y. (2016). Psykholohiia upravlinnia v orhanizatsii. Management psychology in the organization. Vinnytsia [in Ukrainian].

10. Khalyna, A. A. (2011). Komandoobrazovanye kak protsess y tekhnolohyia v orhanyzatsyonnom upravlenyy. Teambuilding as a process and technology in organizational management. Extended abstract of candidate's thesis. Moskva [in Russian].

11. Iaroshevskyi, M. H. (1982). Sotsyalno-psykholohycheskye aspekty rukovodstva nauchnym kolektyvom. Socio-psychological aspects of scientific team management. *Problemy rukovodstva nauchnym kollektyvom – Research team leadership problems*. Moskva: Nauka [in Russian].

12. Adair, J. (2004). The concise Adair on teambuilding and motivation. London: Thorogood, 2004. 144 p.

13. Cohn, R. (1991). Von der Psychoanalyse zur themenzentrierten Interaktion: von der Behandlung einzelner zu einer Pädagogik für alle. Stuttgart: Klett-Cotta, 1991. 248 s.

14. Kuipers, B. S. (2005). Team development and team performance : responsibilities, responsiveness and results. Ridderkerk, 2005. 157 p.

15. Porter, E. H. (1996). Relationship awareness theory: manual of administration – and interpretation. Carlsbad, CA : Personal Strengths Pub., 1996. 145 p.

УДК 005.574:351.95

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237293

Nataliia Chernenko
Professor of Education Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky», Doctor of Pedagogy, Professor.

CONFLICT COACHING AND MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

The urgency and necessity of creating prestigious mediation bureaus has been proved, as they will help systematize the development of mediation culture at the regional level, make the mediation service more accessible to the population of the region and reduce the «degree» of conflicts in society.
Conflicts have been identified as complex and multifaceted phenomena, to reduce the negative consequences of which it is necessary to be able to correctly identify their causes, manage the flow and resolution, apply forms, methods and technologies of regulation, reduce the level of conflict.
***Key words**: conflict; mediation; mediation bureau; mediation culture; mediation services.*

Наталія Черненко
професор кафедри освітнього менеджменту та публічного управління Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського», д.пед.н., професор

КОНФЛІКТ-КОУЧИНГ ТА МЕДІАЦІЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті теоретично узагальнено та систематизовано погляди вчених щодо визначення поняття «конфлікт», уточнено поняття «медіація», з'ясовано, що медіація є однією з найпопулярніших форм урегулювання конфліктів між двома конфліктуючими сторонами за участю третьої нейтральної сторони.
З'ясовано, що в сучасних реаліях реформування та децентралізації проблема ефективного розв'язання конфліктів набуває все більшої актуальності не лише з позиції поліпшення емоційного клімату міжособистісної взаємодії, але й – є необхідною складовою успішної ділової взаємодії між людьми.
Визначено, що конфлікти є явищами складними й багатоаспектними, для зниження негативних наслідків яких необхідно вміти правильно виявляти їхні причини, управляти перебігом і розв'язанням, застосовувати форми, методи та технології регулювання, знижувати рівень конфліктного протистояння. Наголошено, що медіація є однією з найпопулярніших форм урегулювання конфліктів, що визнана у всьому світі.
Обґрунтовано необхідність створення бюро медіацій, його місію, мету, цілі, послуги та завдання, умови співпраці та подальші кроки реалізації, охарактеризовано сучасний стан готовності населення для користування послугами медіації.
Доведено актуальність і необхідність створення престижних бюро медіації, оскільки вони сприятимуть систематизації роботи з розвитку медіативної культури на регіональному рівні, зроблять послугу медіації більш доступною для населення регіону та знизять «градус» конфліктів у суспільстві, оскільки результати проведеного опитування свідчать про низький рівень медіативної культури, про недостатню готовність населення до користування послугами бюро медіації.
***Ключові слова**: конфлікт; коучинг конфлікту; медіація; бюро медіації; медіативна культура; послуги медіації; публічне управління.*

Постановка проблеми

In the current realities of reform, the problem of effective conflict resolution is becoming increasingly important not only in terms of improving the emotional climate of interpersonal interaction, but also – is a necessary component of successful business interaction between people. Conflicts are complex and multifaceted phenomena, to reduce the negative consequences of which it is necessary to be able to correctly identify their causes, manage the flow and resolution, apply forms, methods and technologies of regulation, reduce the level of conflict. Mediation is one of the most popular forms of conflict resolution worldwide recognized.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Many works of scientists of different directions are devoted to the study of conflicts: philosophers, sociologists, psychologists, teachers, managers. Various aspects of conflicts are considered in the works of the following scientists: O. Badurko, E. Bern, F. Borodin, B. Boldin, G. Lozhkin, M. Piren, N. Poviakel, V. Sheinov). The specifics of pedagogical conflicts are studied – N. Anikeeva, I. Bekh, N. Zhutikova, A. Makarenko, M. Rybakova, V. Semichenko, etc. Management and resolution of conflict situations and mediation – N. Grishina, M. Deitch, Y. Emelyanov, L. Karaushka, N. Kolominsky, O. Redlich, K. Rogers, T. Yatsenko) and others.

Given the importance and global nature of the phenomenon of «conflict», many developments should be noted, while the research of domestic scholars does not fully cover mediation as one of the most popular forms of conflict resolution.

Мета

To generalize and systematize the views of scientists on the definition

© Черненко Н.М., 2021.

of «conflict», «mediation», to justify the need to create a mediation bureau; to determine the current state of readiness of the population to use mediation services.

Виклад основного матеріалу

A definitive analysis of the concept of «conflict» allows us to draw a conclusion about a fairly wide range of its interpretation in the scientific literature. In particular, the conflict is considered in several aspects, namely: first, as a collision of opposite, incompatible tendencies, a single episode in the mind, in interpersonal interactions or in interpersonal relationships of individuals or groups of people associated with negative emotional excitement; secondly, as a form of interaction of contradictory impulses of the conscious and the unconscious; third, a constructive and destructive form of behavior; fourth, the clash of oppositely directed organizational positions of individuals or groups regardless of each other's goals; fifth, the phenomenon of interpersonal and group relations; sixth, the contradiction that arises between people in connection with the solution of certain issues of social and personal life, and so on.

So, summarizing the views of scholars, we note that the conflict is a clash of opposing goals, interests, positions, opinions or views of opponents or actors, i.e. the conflict is based on a situation involving conflicting positions of the parties on any occasion, or opposing goals whether the means of achieving them under the circumstances, or different interests, desires, etc.

Traditionally, mediation (from the Latin mediation – mediation) is seen as a private and confidential use of mediators to overcome the conflict situation, which avoids the loss of time in court proceedings and additional and unforeseen material costs. According to the well-known conflictologist O. Vyshnevska, the statistics of developed countries show that 83-85% of all conflicts with the use of mediators are successful. Even if the desired result is not achieved, the involvement of mediators promotes understanding between the parties and has a positive effect on the perception of the actions of the opposite party in the trial.

Thus, mediation is the process of resolving a conflict between two conflicting parties with the participation of a neutral third party.

N. Volkovytska argues that, unlike a formal trial, during mediation the parties reach an agreement on their own. Mediation in law is interpreted as a method of resolving disputes involving a mediator (mediator), which helps to analyze the conflict situation so that stakeholders can choose the solution that would meet the interests and needs of all parties to the conflict [1].

To date, mediation has not become widespread in Ukraine. At the same time, paragraph 5.4 of the Strategy for Reforming the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020, approved by the Decree of the President of Ukraine of 20.05.2015 №276, provides for the expansion of alternative (out-of-court) dispute resolution, in particular through practical implementation of the institute mediation and mediation. Given that on November 3, 2016, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the draft Law of Ukraine on Mediation (Reg. №3665) as a basis, the establishment of a Mediation Bureau in each region and city is definitely relevant. We will describe the project of the Mediation Bureau, its mission, purpose, goals, services and tasks, conditions of cooperation and further steps of implementation.

Mission (general idea of the meaning of the Bureau) – influence on policy formation and development of mediation culture in Ukrainian society.

The main purpose of the Mediation Bureau is to resolve conflict situations in society on the basis of the principles of dialogic communication and mediation, mechanisms for the development of mediation culture in the Odessa region.

The idea to achieve the main goal is to create a budget service in the Odessa region to deal with conflicts in the social sphere for the target group of individuals and organizations (refugees, participants in the anti-terrorist operation, families of servicemen, small businesses, schools, social services, kindergartens, police sites, etc.) that face conflicts, but for financial or (sub) cultural reasons, will not on their own initiative to accept mediation services, through the transfer of our expertise multipliers (field experts with no experience in resolving conflicts, but who are in constant contact above described target groups).

Objectives (desired state of certain areas of the Bureau's activities, leading to the implementation of the overall strategy (finances, personnel, internal processes, etc.):

- mediation at the request of individuals and legal entities;
- training and certification of mediators in the framework of educational programs for bachelors and masters in the specialty «Public Administration»;
- conducting research on such phenomena and phenomena as: «mediation in public administration», «mediative culture of the leader», «mediation in cross-cultural management», «mediative nature of information culture», etc .;
- conducting communicative events to inform and discuss the problems of development of mediative culture in Ukrainian society (speeches on radio and television, publications in the press, preparation of open lectures, presentations, etc.),

Specific services and tasks:

- trainings and consultations for conflict multipliers;
- development and methodological support of mediation skills development programs (professional development of mediators by specializations);
- provision of mediation services.

The main conditions are the cooperation, interaction of the Bureau with the institutions of social infrastructure of the Odessa region, which will lead to:

first, systematization the work on the development of mediation culture at the regional level;

secondly, making the mediation service more accessible to the population of the region;

third, reducing the «degree» of conflict in society.

The next steps of implementation are:

- creation of the Odessa Regional Consortium for Mediation in the Social Sphere (public administration bodies, educational institutions, medicine, police, public organizations, etc.);
- raising funds to coordinate the work and office expenses of the Bureau, namely: planning the work of the Bureau; support of performance of

separate tasks (monitoring); coordination and maintenance of contacts with relevant persons and institutions (feedback); control over database creation; maintaining and documenting internal communication; coordination of further funding receipts; organization / coordination of trainings and other forms of mediation dissemination; initiating and maintaining long-term evaluation.

To determine the current state of readiness of the population to use mediation services, a pilot study was conducted, in which public servants, heads of educational institutions, and university teachers took part.

To the first question «Where is the possible demand for mediation?» Respondents provided the following answers: 84% – in all social spheres, 56% – in enterprises, business organizations during disputes between employees and officials, 45% – in any organization where there is a large number of staff, 29% – in disputes related to management, between officials, between employees, between participants in the educational process, 54% – in civil, labor, family and intra-corporate conflict situations, etc. It was also determined that mediation would be in demand in organizations working with partners, clients and ordinary people; in many areas of activity (both at the household level and in working disputes in organizations).

To the question «What can prevent you from contacting a mediation office if you yourself have a conflict?» Respondents were given the opportunity to give preference to the proposed options, namely: 74% – unwillingness to disclose information, bring to the notice of third parties a conflict situation, confidentiality of information and data that can be disclosed when solving the problem, 76% – lack of finances, 57% – nothing, I always advise to turn to competent professionals, 58% – lobbying the interests of one of the parties, resolving the issue with unilateral benefit, 87% – uncertainty in the professionalism of mediators, distrust of the mediator, 32% – publicity, position, financial ability, 51% – uncertainty about the quality of services provided by the mediation bureau, 9% – bad experience in working with the mediation bureau in the past, 73% – lack of willingness of the other party to seek help from the mediation bureau, 72% – lack of qualified mediators, 26% – own ignorance of the benefits of mediation, 28% – imperfection of the legal framework, 32% – lack of information about mediation, 39% – insufficient and information on the possibilities and advantages of the mediator's functions in resolving corporate / labor disputes.

In addition to the above answer options, respondents noted that the lack of a guarantee of non-disclosure of commercial and personal information, guarantees of professionalism, lack of experience in resolving similar situations, insufficiently developed institution of mediation to provide qualified assistance, desire to resolve independently and uncertainty that it can help.

Regarding the question, «What should you pay attention to in order to overcome obstacles on the way to demand?» Respondents said that it is necessary to conduct informational propaganda and advertising, pay attention to marketing and promotion of the mediation process, emphasize confidentiality in resolving the conflict, and consider the possibility of providing services free of charge. Urgent respondents also identified the problem of competent staff who are able to establish a constructive relationship between all participants in the mediation process, as the image of the mediation bureau is based on the feedback of their clients, and the main in such a bureau is a mediator. It is clear that in Ukraine such organizations are not yet popular, so you need to constantly advertise and offer their services, open training centers and certification of mediators, as their absence calls into question the competence of mediators. To pay attention to the handouts for the planned outreach work on changes in legislation, it would be worth having an item of mediation costs.

Sources of funding for the bureau can be, according to respondents, charitable and sponsorship contributions, contributions of bureau members, the state budget, individuals and legal entities, grants, NGOs, international associations, government.

Висновки

In conclusion, mediation is the process of resolving a conflict between two conflicting parties with the participation of a neutral third party.

The results of the survey indicate a low level of mediation culture, the lack of willingness of the population to use the services of mediation bureaus. The urgency and need to create prestigious mediation offices is a matter of time, as it will help systematize the development of mediation culture at the regional level, make the mediation service more accessible to the population and reduce the «degree» of conflict in society.

Література.

1. Волковицька Н. Медіація: альтернативний чи ефективний спосіб вирішення спорів? URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-alternativniy-chi-efektivniy -sposib-virishennya-sporiv.html

2. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015

References.

1. Volkovytska N. Mediatsiia: alternatyvnyi chy efektyvnyi sposib vyrishennia sporiv? URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/mediaciya-alternativniy-chi-efektivniy -sposib-virishennya-sporiv.html [in Ukrainian]

2. Pro Stratehiiu reformuvannia sudoustroiu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015–2020 roky : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 276/2015 vid 20.05.2015 r. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015 [in Ukrainian]

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

LOCAL GOVERNMENT

УДК 342.5:352.075.1](477)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237294

Oleg Dolzhenkov
Head of Education Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky», Doctor in Political science, Full Professor
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7620-9535

Tetiana Hzhybovska
Assistant of Educational Management and Public Administration Chair, State Institution «South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky»
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-8070-5179

STATUS OF OBLAST COUNCILS IN THE SYSTEM OF IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Place of regional councils in the system of local self-government in Ukraine at the current stage is blurred. The key element of self-government, namely territorial community, is absent on that territorial level. Analyzing this, authors conclude with the proposal of implementation of regional self-government into current Ukrainian legislation.
***Key words**: local self-government; region; regional council; territorial community; guarantees to local self-government; legality; democracy.*

Олег Долженков
завідувач кафедри освітнього менеджменту та публічного управління, Університет Ушинського, д.політ.н., професор
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-7620-9535

Тетяна Гжибовська
асистент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління, Університет Ушинського
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-8070-5179

СТАТУС ОБЛАСНИХ РАД У СИСТЕМІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування в Україні перебуває на стадії реформування, у той же час серед його проблем – статус обласних рад. Обласні ради репрезентують адміністративний рівень регіону і є свого роду асоціативними органами, оскільки ключовий елемент системи місцевого самоврядування – територіальна громада – на цьому рівні відсутній. Звідси виникає проблематика забезпечення діяльності обласних рад на законодавчому та організаційному рівні, дотримання у цьому процесі вимог Конституції та законів України. Основою статусу обласних рад є їх визначення як органів, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад, а також загальні принципи та гарантії діяльності місцевого самоврядування в Україні, серед яких особливе місце займають принципи демократії, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, правової, організаційної, та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством, тощо.

Обласні ради, будучи де-юре складовою частиною місцевого самоврядування, а де-факто – конституційно невизнаним органом регіонального самоврядування, окрім цього виконують роль посередника між органами місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та районів і державою. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що уналежнення обласних рад до системи місцевого самоврядування є недосконалим і неприродним. В масштабах області самоврядування не може бути місцевим, бо в такому статусі воно може існувати тільки на рівні територіальної громади. Тому необхідно шляхом прийняття змін до законодавства відновити в Україні регіональне самоврядування. Таким чином, важливим для вдосконалення роботи обласних рад може бути прийняття нової редакції закону про самоврядування.
***Ключові слова**: місцеве самоврядування; регіон; обласна рада; територіальна громада; гарантії місцевого самоврядування; законність; демократія.*

© Долженков О.О., жибовська Т.С., 2021.

Постановка проблеми

Local self-government in Ukraine at the current stage of development of the Ukrainian state is in the process of reform. Assignment of regional councils to local self-government bodies in the absence of council executive bodies at this level and obligatory delegation of powers to state administrations leads to a certain blocking of the development of self-government in Ukraine. Local self-government in Ukraine is carried out on the principles of: democracy; legality; publicity; collegiality; combination of local and state interests; election; legal, organizational and material-financial independence within the powers defined by the current legislation; accountability and responsibility to territorial communities of their bodies and officials; state support and guarantees of local self-government; judicial protection of the rights of local self-government.

As for the issues of status, principles of organization of activities and powers of regional councils, in the scientific literature this topic is not fully explored. The organization and activities of regional councils are primarily based on most of the above constitutional legal principles of local self-government, by which scholars understand both the law and the real ability of local governments to regulate a significant part of state affairs and manage them in the interests of local self-government. The issue of the status of the regional council, its place and role in the system of self-government in Ukraine has not been given due attention so far.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Significant scientific provisions on the essence of self-government, the foundations of organization and activity of regional councils, their powers, role and place in the system of power organization are contained in the works of such Ukrainian scientists as: V. Averyanov, O. Baimuratov, V. Barakhtyan, I. Butko, V. Campo, R. Davydov, O. Fritsky, A. Kolodiy, V. Kopeychikov, M. Kornienko, V. Kravchenko, L. Krivenko, V. Kuznetsova, N. Nyzhnyk, B. Olkhovsky, M. Onyschuk, V. Opryshko, M. Orzikh, I. Pakhomov, R. Pavlovsky, V. Pogorilko, M. Pukhtinsky, S. Sakhanenko, A. Selivanov, V. Shapoval, Y. Shemshuchenko, A. Tkachuk, Y. Todyka, M. Tsvik, M. Voronov, V. Yavorsky etc.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Regional councils have a special place in the system of local self-government, as they represent its regional level. Regional councils can be defined as a kind of associative bodies of local self-government. At the same time, there is no concept of regional self-government in Ukrainian legislation, although the practice of regional councils shows its de facto existence. The issue of the status of the regional council, its place and role in the system of self-government in Ukraine has not been given due attention so far, as evidenced by the lack of scientific literature on this topic.

Мета

The purpose of the article is to analyze the powers of regional councils as a body of joint competence of territorial communities, for which it is necessary to substantiate the legal nature of the regional council as a body of joint competence of territorial communities; show problems of legal and organizational support of regional councils; to identify the state of compliance with the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine».

Виклад основного матеріалу

The Constitution of Ukraine enshrines local self-government and its principles, creates the necessary preconditions for the formation and further development of local self-government in this direction. It states that local self-government is recognized and guaranteed in our state. According to the Constitution of Ukraine, the latter is the right of a territorial community - villagers or voluntary association in a rural community of residents of several villages, towns and cities - to independently resolve issues of local importance within the Constitution and laws of Ukraine [3, p. 352].

Local self-government, in turn, guarantees the inhabitants of villages, settlements, cities the right to decide a range of local affairs and from this point of view, with proper practical implementation has unlimited democratic potential, is considered a generally accepted form of "local" democracy.

The Constitution and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» refer to local self-government as district and regional councils, which in accordance with part 4 of art. 140 of the Constitution of Ukraine are local governments representing the common interests of territorial communities of villages, settlements and cities. Thus, the regional self-government in Ukraine existing until 1996 with the adoption of the Constitution of Ukraine was deprived of constitutional status [6, p. 12].

According to the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» (Article 4), local self-government in Ukraine is carried out on the principles of: democracy; legality; publicity; collegiality; combination of local and state interests; election; legal, organizational and material-financial independence within the powers defined by the current legislation; accountability and responsibility to territorial communities of their bodies and officials; state support and guarantees of local self-government; judicial protection of the rights of local self-government.

As for the specific principles of organization and activity of regional councils, in the scientific literature this topic is not fully explored. The organization and activities of regional councils are primarily based on most of the above constitutional legal principles of local self-government, by which scholars understand both the law and the real ability of local governments to regulate a significant part of public affairs and manage them in the interests of local self-government [10, p. 212].

The principle of democracy is one of the most important in the organization and operation of regional councils as self-governing bodies. According to the Constitution of Ukraine, the people, as the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine, have an unconditional and priority right (natural right) to its direct realization and realization it in various ways, including through elections delegate the realization of power to the state constitutional bodies and local governments. Local self-government can function effectively only if there is an optimal combination of direct and representative democracy. According to art. 5 and part 3 of art. 140 of the Constitution of Ukraine, local

self-government is exercised by the territorial community both directly and through local self-government bodies, which, in addition to village, settlement, city councils, include district and regional councils representing the common interests of territorial communities. All these councils consist of deputies elected on the basis of universal, equal, direct suffrage by secret ballot.

Direct popular expression is carried out by certain forms defined and enshrined in the Constitution of Ukraine and certain laws. The main ones are: elections, referendums, people's legislative and local initiatives, other forms of direct democracy (Article 69 of the Constitution of Ukraine). In addition, the Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» calls the general meeting of citizens at the place of residence a form of their direct participation in addressing issues of local importance [7, p.14].

The principle of legality in the activities of regional councils is that each council, its official must strictly abide by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine act only on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine.

The Constitution of Ukraine enshrined local self-government as an important element of the constitutional order, as one of the forms of democracy. The Constitution of Ukraine obliges the regional council in its activities to comply with the requirements of article 19, which stipulates that the legal order in Ukraine be based on the principles according to which no one can be forced to do what is not provided by law.

Article 140 of the Constitution of Ukraine, defining the regional council as a local government body representing the common interests of territorial communities of villages, settlements and cities, in its second and third parts again emphasizes the principle of legality in local government, stating that local government is carried out in the prescribed manner by law, both directly and through local governments [1, p. 50].

To regulate the work of the regional council, the current legislation obliges to approve the regulations of the work of the council, as well as the provisions on the standing commissions of the council no later than the second session. The activities of the regional council and its bodies, the procedure for convening a session of the council, preparation and consideration of issues, decision-making of the council on approval of the agenda of the session and other procedural issues, as well as the session are determined by the council regulations.

The principle of publicity provides an open public nature of the regional council in the system of local self-government and systematic information of residents of the region about this activity in order to attract broad sections of the population to intensify the work of the council and its bodies [5, p. 378].

The Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» provides a wide field for the implementation of the principle of publicity. According to this Law (Article 13), the activity of the regional council is open. Voters have the right to hold public hearings - to meet with deputies of the relevant council and local government officials, during which members of the local community can hear them, raise issues and make proposals on issues of local importance related to local government. Public hearings are held at least once a year. According to art. 46 of the Law «About Local Self-Government in Ukraine» council sessions are held openly. Information on convening sessions, on decisions taken is publicly available and widely disseminated.

The principle of collegiality provides, first of all, a collective discussion of issues of regional life and their collegial solution by regional councils. The Law of Ukraine «About Local Self-Government in Ukraine» contains a number of norms that enshrine the principle of collegiality in the work of the regional council. The regional council is competent if at least two thirds of the deputies from the general membership of the council are elected to it, and conducts its work collectively, which manifests itself in the form of sessions. The session consists of plenary meetings of the council, as well as meetings of the standing commissions of the council (Article 46).

The Presidium of the regional council is an advisory collegial body that develops and formulates collective opinion. The presidium of the regional council may prepare in advance agreed proposals and recommendations on the issues to be submitted to the council. The main task of the presidium is the collegial adoption of recommendatory decisions on issues that fall within the competence of the regional council. Based on the principle of collegiality, a meeting of the Presidium is valid if it is attended by at least half of its total membership, and the decision of the Presidium is taken by a majority vote of its total membership.

The principle of combining local and state interests is also important in the activities of regional councils as regional representative bodies of self-government. General state interests cover the entire territory of Ukraine and all its citizens, and local - those or other areas and citizens living in the relevant territory. This determines the interaction of interests and the relationship of local governments with the state executive.

It should be noted that neither the Constitution of Ukraine nor the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» clearly delineates the spheres of interests of the state executive power and local councils. National interests include foreign policy and defense, national finances and security of the state, institutions that carry out executions, measures and institutions that contribute to the welfare of the people as material (censuses, quarantines, roads of national importance, post and telegraph, monetary system, national credit institutions, etc.) and spiritual (public education, the state's attitude to the church) importance [2, p. 39].

Areas of local interest scientists define the management of local economy and funds of local councils, communal property, schools and other socio-cultural institutions, improvement of cities, towns and villages, arrangement of roads of local importance, sanitary and medical services, social protection, food, consumption measures to prevent natural disasters [8, p. 712].

The principle of election underlies the formation of regional councils. Elections, as an act of self-government of the people, as the most massive process that knows the law. According to this principle, reflected in the current legislation, the regional council, as well as other local governments, can be formed only through elections. But the procedure for forming regional councils has remained outside the Constitution of Ukraine and is regulated by the Electoral Code of Ukraine.

The principle of legal, organizational, and material and financial independence within the powers defined by law is one of the main, which ensures the subordination of the regional council to other bodies of state power and local self-government.

Bodies of executive power, their officials have no right to interfere in the lawful activities of bodies and officials of local self-government, as well as to resolve issues referred by the Constitution of Ukraine, laws to the powers of bodies and officials of local self-government, except in cases delegated by councils. in other cases provided by law. In case the local state administration considers issues that affect the interests of local self-government, it must notify the relevant bodies and officials of local self-government.

The principle of legal, organizational, and material and financial independence is based on the self-sufficiency of local governments. Regional councils should have the legal, property, logistical, information-analytical and financial capacity to exercise the powers declared by law. And this includes the management of common property of territorial citizens of the region, a sufficient budget to meet the needs of the population, the inadmissibility of artificial subsidies, which in practice does not exist.

Organizational independence of the regional council is carried out through the organization and holding of plenary sessions of the council, the work of standing and other commissions, the presidium, the activities of council deputies in constituencies [4, p 73].

Among the basic principles of local self-government is the principle of its state support and guarantee, which is directly related to the organization and activities of the regional council.

Of fundamental importance for the approval of the principle of support and guarantees of local self-government is article 7 of the Constitution, which recognizes and guarantees local self-government as an element of a democratic constitutional system, as well as given when considering the principle of independence of article 71 «Guarantees of local self-government, its bodies and officials» of the Law of Ukraine «About local self-government in Ukraine».

The financial support of local self-government is mentioned in part 3 of art. 142 of the Constitution of Ukraine, which states that the state participates in the formation of local government revenues not only by setting interest deductions to local budgets from national revenue sources, but also through grants, subventions and more. The state must fully finance the exercise by local governments of state powers granted by law.

The guarantee of local self-government by the state should be facilitated, in particular, by the provisions of the Law «About Local Self-Government in Ukraine» that local budgets should be sufficient to provide the population with services not lower than the level of minimum social needs. If we take into account the actual state of the material and financial base of local self-government at the current stage of development of our state, we must recognize that this is the norm - intention.

The principle of judicial protection of the rights of local self-government is an important legal means of ensuring the implementation of decisions of local self-government bodies, which in accordance with art. 144 of the Constitution of Ukraine are binding on the relevant territory, if they are adopted within the competence of a particular local government body. At the highest - constitutional - level, the right of local self-government to judicial protection of its legitimate rights and interests is enshrined.

The right to judicial protection is also enshrined in the Law of Ukraine «About Local Self-Government», part 4 of art. 71 states that local self-government bodies and officials have the right to apply to the court to declare illegal acts of local executive bodies, other local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations that restrict the rights of territorial communities, powers of local self-government bodies and officials. In addition, these may be property disputes pending before arbitral tribunals.

In turn, the activities of local governments must be carried out in accordance with the requirements of the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine (article 19 of the Constitution of Ukraine). In accordance with part 2 of art. 144 of the Constitution of Ukraine, decisions of local self-government bodies on the grounds of their inconsistency with the Constitution or laws of Ukraine may be suspended in the manner prescribed by law with a simultaneous appeal to the court. Who exactly can stop the decision of the local government - is not defined [9, p. 160]. This must be resolved by law.

Summarizing the above, we can conclude that, consolidating the foundations of local self-government, being a synthesizing principle, unifying ties, the practical basis for the emergence, formation and functioning of many legal phenomena (including in the activities of the regional council), constitutional the principles of local self-government are designed to ensure the relationship of the regional council with the state and society.

Висновки

The results of the study indicate that the emergence of regional councils as part of the system of local self-government has become possible due to the process of democratic transformation of Ukraine. In the organization and activity of regional councils the analysis of the legislation on local self-government allows to allocate the following basic principles: democracy, legality, publicity, collegiality, combination of local and state interests, election, legal, organizational, and material and financial independence within the powers defined by the legislation. and responsibility to territorial communities of their bodies and officials, support and guarantees of local self-government, judicial protection of the rights of local self-government.

Regional councils, being a de jure part of local self-government and a de facto constitutionally unrecognized body of regional self-government, also act as a mediator between local self-government bodies at the level of territorial communities and districts and the state.

The regional council has important functions in the system of local self-government - the main directions of its activity. The division of powers between the constituent parts of the regional council is established by the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» regarding the exclusive competence of the council (these issues are decided at the session), chairman and deputy chairman, presidium (board), permanent and temporary control commissions, deputies, for the sake of.

The analysis gives grounds to claim that the attribution of regional councils to the system of local self-government

is imperfect and unnatural. On the scale of the oblast, self-government cannot be local, because in such a status it can exist only at the level of the territorial community. Therefore, it is necessary to restore regional self-government in Ukraine by adopting amendments to the legislation.

Thus, the adoption of a new version of the law on self-government may be important for improving the work of the regional council.

Література.

1. Балабанова І. Конституційно-правовий статус області і обласної ради як представницького органу місцевого самоврядування в Україні та актуалізація їх вдосконалення. *Юридичний журнал.* 2012. № 70. С. 45–54

2. Бальцій Ю. Районна, обласна рада в системі місцевого самоврядування України. *Юридичний вісник.* 2012. № 2. С. 37–40

3. Ващенко О. Особливості класифікації норм, які регулюють діяльність керівництва районних і обласних рад. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*. Київ, 2005. С. 349–360.

4. Гаращук І. В. Роль постійних комісій місцевих рад у нормотворчому процесі. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. № 32. С. 72–84.

5. Євсюкова О. В. Правова практика становлення принципів побудови, функцій та повноважень місцевих рад. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління.* 2013. № 2. С. 376–385.

6. Закон про місцеве самоврядування в Україні: науково-практичний коментар. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. 400 с.

7. Захарченко М. А. До питання правового статусу виконавчого апарату обласних рад. *Правничий часопис Донецького університету*. 2001. №2. С. 14–19.

8.І жа М. М. Повноваження обласних рад як органів регіонального самоврядування. *Держава і право*: збірник наукових праць інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2010. № 50. С. 706–711.

9. Ковтун І. Б. Деякі особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні. *Університетські наукові записки*. 2012. № 2. С. 159–166.

10. Ковтун І. Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. №1. С. 211–217.

References.

1.Balabanova I. Konstytutsiyno-pravovyi status oblasti i oblasnoi rady yak predstavnytskoho orhanu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta aktualizatsiia yikh vdoskonalennia. *Yurydychnyi zhurnal.* 2012. № 70. P. 45–54

2.Baltsii Y. Raionna, oblasna rada v systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Yurydychnyi visnyk*. 2012. № 2. P. 37–40.

3.Vashchenko O. Osoblyvosti klasyfikatsii norm, yaki rehuliuiut diialnist kerivnytstva raionnykh i oblasnykh rad. *Problemy transformatsii terytorialnoi orhanizatsii vlady.* Kyiv, 2005. P. 349–360.

4.Harashchuk I.V. Rol postiinykh komisii mistsevykh rad u normotvorchomu protsesi. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. 2016. № 32. P. 72–84.

5. Ievsiukova O. V. Pravova praktyka stanovlennia pryntsypiv pobudovy, funktsii ta povnovazhen mistsevykh rad. Naukovyi visnyk *Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia.* 2013. № 2. P. 376–385.

6. Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: naukovo-praktychnyi komentar. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1999. 400 p.

7. Zakharchenko M. A. Do pytannia pravovoho statusu vykonavchoho aparatu oblasnykh rad. *Pravnychyi chasopys Donetskoho universytetu.* 2001. №2. P. 14–19.

8. Izha M. M. Povnovazhennia oblasnykh rad yak orhaniv rehionalnoho samovriaduvannia. *Derzhava i pravo*: zbirnyk naukovykh prats instytutu derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. 2010. № 50. P. 706–711.

9. Kovtun I. B. Deiaki osoblyvosti realizatsii povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia na rehionalnomu rivni v Ukraini. *Universytetski naukovi zapysky*. 2012. № 2. P. 159–166.

10. Kovtun I. B. Poniattia i sutnist povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia na rehionalnomu rivni. *Derzhava ta rehiony. Seriia: Derzhavne upravlinnia.* 2011. №1. P. 211–217.

УДК 352.07:[351.86:004](477)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237295

Volodymyr Stets
PhD student of the State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS SUBJECTS OF ENSURING THE CYBERSECURITY OF UKRAINE

The article examines the place and role of local self-government bodies in the national cybersecurity system of Ukraine. The system of local self-government bodies is considered as a non-state subsystem of public management in the issues of local importance. The peculiarities of the legal status of these bodies as subjects of ensuring the cybersecurity of Ukraine are analyzed. The topic of the research allowed to identify certain problems in the current legislation of Ukraine.
***Key words**: national security; cybersecurity; subjects of ensuring cybersecurity; local self-government bodies; powers.*

Володимир Стець
аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стрімка інформатизація усіх сфер суспільного життя з одночасним зростанням кількості та рівня кіберзагроз потребує створення адекватної цим кіберзагрозам національної системи кібербезпеки України. Основою цій системи є сукупність суб'єктів забезпечення кібербезпеки України, одним з яких законодавчо визначені органи місцевого самоврядування (ОМСВ). Метою статті є розгляд місця та ролі органів місцевого самоврядування в національній системі кібербезпеки, особливостей їх правового статусу як суб'єктів забезпечення кібербезпеки України та окремих проблемних питань щодо теми дослідження. У ході дослідження були розглянуті фактори, що визначають місце та роль ОМСВ в системі забезпечення кібербезпеки України. Акцентована увага на поєднанні державного та місцевого інтересів в сфері забезпечення кібербезпеки України на локально-територіальному рівні. Розглянуто структуру системи ОМСВ і наявні термінологічні та організаційно-правові проблеми щодо точного визначення цієї структури. Досліджена конституційна компетенція ОМСВ і додаткова компетенція, яка визначена в спеціалізованих законах, підкреслена невідповідність Конституції існуючого порядку закріплення в законах повноважень ОМСВ, зокрема з забезпечення кібербезпеки. За результатами досліджень з'ясовано, що ОМСВ не включені до сектору безпеки та оборони України, не виділені як окремий суб'єкт забезпечення кібербезпеки та не наведено їх конкретних повноважень у цій сфері. ОМСВ віднесені до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки, але вони не належать до основних суб'єктів цієї діяльності. З'ясовано, що ОМСВ є недержавною підсистемою публічного управління забезпеченням кібербезпеки України на територіальному рівні. Зроблено висновок щодо необхідності диференціації повноважень ОМСВ у сфері забезпечення кібербезпеки для різних типів ОМСВ з врахуванням реальної потреби в цих повноваженнях та спроможності їх виконувати. Доведено, що законодавство України щодо забезпечення кібербезпеки ОМСВ є суперечливим та потребує вдосконалення і подальшого розвитку.
***Ключові слова**: національна безпека; кібербезпека; суб'єкти забезпечення кібербезпеки; органи місцевого самоврядування; повноваження.*

Постановка проблеми

The construction of the «state in a smartphone» announced by the President of Ukraine accelerates the informatization of all spheres of public life in Ukraine. At the same time, there is a constant increase in the number and level of cyber threats, which requires the creation of an adequate national cyber security system for these cyber threats. One of the subjects to ensure cybersecurity is the legislatively defined local self-government bodies (LSGBs). Therefore, to determine their place in the general structure of the national cybersecurity system and their authorities is important for building an effective system of ensuring the cybersecurity of Ukraine, for identifying ways to improve it.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Various aspects of the problems of the national security ensuring system in general and the subjects of ensuring national security, in particular, were considered in the works of scientists O.P. Dzyoban, V.A. Lipkan, G.P. Sytnyk, Y.O. Mikhailova, M.M. Shevchenko, and others. The system of ensuring cybersecurity and the subjects of ensuring cybersecurity was studied by D.V.Dubov, I.V.Diordytsya, R.V.Lukyanchuk, O.V.Ostroviy, V.V.Bukharev, V.P.Shelementsev, Tarasyuk A.V., and others. However, almost all researchers consider either the systems of ensuring national and cybersecurity in general, or only the main subjects of ensuring national and cybersecurity to which they do not include LSGBs.

An exception is the works of some researchers of national security problems. Ponomaryov S.P. considered the LSGBs as subjects of national security. Demidenko V.O. studied LSGBs as subjects of national security [1] and subjects of information security without emphasis on

© Стець В.В., 2021.

cybersecurity. His other work is devoted to considering the principles of application of the legislation of Ukraine in the field of cybersecurity by LSGBs [2]. Krikun V.V. studied the legal status of LSGBs as a subject of protection of critical infrastructure of Ukraine. It can be concluded that there are very few publications devoted to the place and role of LSGBs in the system of ensuring cybersecurity.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

The issues of comprehensive consideration of LSGBs as subjects of ensuring the cybersecurity of Ukraine remains insufficiently explored. This makes it impossible to accurately define their place in the structure of the national cybersecurity system, identify problems and develop ways to improve Ukraine's cybersecurity ensuring system.

Мета

The purpose of the article is to consider the place of local self-government bodies in the national cybersecurity system, features of their legal status as subjects in ensuring the cybersecurity of Ukraine, and some problematic issues related to the research topic.

Виклад основного матеріалу

The basis of a system of ensuring cybersecurity is a totality subjects of ensuring cybersecurity. Each of them occupies a special place in this system and solves specific tasks within its competence defined by the legislation.

The place and role of LSGBs in the system of ensuring the cybersecurity of Ukraine are determined by the essence, principles of functioning, and legal status of local self-government (LSG) enshrined in Ukrainian legislation.

The essence of LSG, as it follows from the Constitution of Ukraine [4] and the Law of Ukraine «On Local Self-Government of Ukraine» [5], is the right of individuals who form a territorial community in a certain territory, independently or under the responsibility of LSGBs and officials to decide issues of local importance within the powers defined by the Constitution and laws of Ukraine. A necessary condition for the real realization of this right is the ability of the territorial community to independently resolve the issues of local importance.

Thus, it follows from the essence of the LSG that a special object of management in the LSG system is the totality of all issues of local importance within the powers of the LSG. The assignment of the LSG is to address these issues. The issues of general state importance must first be decided by the state through its bodies. Ensuring Ukraine's national security and cybersecurity as a component of national security are general state issues.

Therefore, the importance of cybersecurity tasks for the LSG depends on the degree of danger from real and potential cyber threats to the proper functioning of the life support systems of the local community. Demidenko V.O. [2] emphasizes that «the significance of protecting the vital interests of man and citizen, society and the state in the use of cyberspace in the sphere of functioning of local government will only increase, due primarily to the gradual decentralization of public power».

Cyberspace, unlike the territory of the state, has no administrative-territorial division, it has no interstate and domestic borders. That is, the information infrastructure with connection to global networks of information transmission such as the Internet of any territorial community automatically becomes an element of cyberspace of Ukraine and is included in the sphere of state interests in ensuring the cybersecurity of Ukraine.

The implementation of the management functions of a LSGBs is accompanied by the generation of different in volume and importance of internal and external information flows, including between LSGBs and public authorities. Also, some LSGBs carry out their management functions on the territory where objects important for national security and defense are located. Problems with the own cybersecurity of the information infrastructure of a particular territorial community can lead to the emergence of the so-called «back door» for intruders to enter the cyberspace of Ukraine. Thus, state and local interests in the field of cybersecurity of Ukraine are combined.

One of the main principles of the LSG is organizational independence, which is enshrined in Article 5 of the Constitution [4]. After analyzing this provision, the Constitutional Court of Ukraine (CCU) concluded that «local self-government bodies are not bodies of state power» [8]. Also, the CCU pointed out that LSG and public administration are two organizationally separate areas of activity. Thus, the LSG is a non-state component of public authority and public management and performs power-management functions in a certain area to address issues of the local character of the inhabitants of this territory.

The territorial community is the primary subject of management of local affairs, which are referred to the competence of the LSG. It performs management functions directly and through local governments, which are secondary subjects of management. The LSG has a decentralized management character, as it does not provide for a hierarchical structure. The term «local self-government» indicates that in the case of a generalized approach, the LSG is seen as a type of social management where the object and the subject of management are combined, enabling the population to manage their local affairs.

Article 5 of the Law [7] defines LSGBs as subjects of ensuring cybersecurity without specifying which local self-government bodies carry out this activity.

The LSGBs system is a subsystem of the LSG system and consists of representative bodies of the LSG (village, settlement, district councils in the city, city, district and oblast councils); executive bodies of village, settlement, city and district councils in the city. Each of these bodies has its own competence. However, there are some problems with determining the structure of the system of LSGBs because in the Law [5] there are no concepts of «local self-government body» and «system of local self-government bodies». For example, the authors refer the bodies of self-organization of the population (BSPs) to the system of LSGBs [3, p. 131]. Another point of view is that BSPs are not part of the LSGBs. The legislation definition of BSP does not clarify the situation. Therefore, in the research on national security issues, BSPs are not considered as bodies of LSG» subjects of ensuring national security.

The other problem is the non-compulsory creation of district councils in cities and their executive bodies, and the executive body in village councils, representing territorial communities that number up to 500 residents. In the latter case, the functions of the executive body

(except for the disposal of land and natural resources) are performed by the village head. Formally, in this case, the village head becomes an LSGB and a subject of ensuring cybersecurity, but this should be defined in the Law [5].

Another problem that LSG researchers constantly point out is the lack of own executive bodies in district and oblast councils. Thus, their ability to address ensuring cybersecurity tasks is extremely limited and should be addressed by other local authorities.

The criterion for distinguishing local self-government bodies in ensuring cybersecurity is their competence, which is established by law. Structurally, competence is a set of subject matter of competence and powers, subject matter of competence is synonymous with the term «issues of local importance» [3, p.90, p.147].

The basic provisions for determining the competence of the LSG and the LSGBs are the provisions of the Constitution [4]. Part 1 of Article 143 defines the most important issues of local importance, which are resolved by territorial communities of villages, settlements, cities directly or through the LSGBs formed by them. This list of local issues is not exhaustive, local communities and LSGBs also address other less important issues of local importance, referred by law to their competence.

Part 2 of Article 143 lists only the two most important issues addressed by oblast and district councils, which represent the common interests of territorial communities of villages, towns and cities. District and oblast councils may also resolve other issues within their competence by law. However, among the issues of local importance listed in Article 143, there is no «ensuring cybersecurity».

Besides, cybersecurity is a component of information security. Ensuring information security is the most important function of the state and the cause of the whole Ukrainian people (Article 17 of the Constitution [4]). The Ukrainian people, as follows from the Preamble to the Constitution [4], are a totality of citizens of Ukraine of all nationalities. That is, we are not talking about individual groups of citizens, but about all citizens in general as a whole. Thus, ensuring cybersecurity is not the most important function for the LSG and its bodies.

In general, it can be concluded that the powers of a LSGBs to ensure cybersecurity are not directly established by the Constitution and are not the most important issues of local importance. However, the Constitution [4] allows the transfer of certain powers of executive bodies to LSGBs through the delegation mechanism. These may be powers to ensure various components of national security, in particular cybersecurity. Reimbursement of the costs of LSGBs for the implementation of these delegated powers by the state has been established, as well as the control of LSGBs by the relevant executive bodies. The implementation of the management functions of the LSGBs during the implementation of delegated powers can be considered as a component of public administration in the relevant sphere.

The Constitution limits the scope of delegated powers» only separate powers can be delegated, i.e. the main part of the powers must remain with the relevant executive body. The law [5] stipulates that separate powers may be delegated by law, which excludes the possibility of their delegation by bylaws. But the mechanism of delegation is not defined by law. It is clear that the delegation of powers should be based on clear criteria of expediency and the mandatory consideration of the real capabilities of the LSG.

The next, in importance for determining the competence of the local self-government, is the Law of Ukraine [5]. Based on the theory of law [10, p.514], this Law can be classified as a constitutional (organic) law, as it is referred to in the text of the Constitution, it specifies the main provisions of the Constitution on LSG guarantees, organization of activities, legal status and responsibilities of bodies and officials persons of LSG. This is the main law in the field of LSG, it occupies an intermediate position in the hierarchy of legal act between the Constitution and ordinary laws. Thus, it has priority over the Law [7] in defining the powers of LSGBs to ensure cybersecurity. However, the analysis of the Law [5] shows that it lacks the subject matter of competence «ensuring cybersecurity».

The main law in the field of ensuring cybersecurity today is the Law of Ukraine [7], which regulates a range of issues to combat modern cyber threats.

The analysis of the Preamble of the Law shows the absence of LSGBs in the list of entities for which the Law establishes the powers and principles of coordination of activities in the field of cybersecurity, although below in Article 5 of the Law LSGBs refer to subjects of ensuring cybersecurity.

Item 5 of Article 5 of the Law [7] defines the general functions that the subjects of ensuring cybersecurity perform within their competence:

1) take measures to prevent the use of cyberspace in military, reconnaissance, terrorist and other illegal and criminal purposes;

2) carry out detection and response to cyber incidents and cyberattacks, elimination of their consequences;

3) carry out information exchange on implemented and potential cyber threats;

4) develop and implement preventive, organizational, educational and other measures in the field of cybersecurity, cyberprotection and cyberdefense;

5) ensure the conduct of information security audits, including at subordinate facilities and facilities belonging to the scope of their management;

6) carry out other measures to ensure the development and security of cyberspace.

The Law [7] does not single out a LSGBs as a separate subject and their specific powers are not defined. There is a general duty, not just for a LSGBs, to assist subjects of ensuring cybersecurity.

Another duty to implement cyberprotection measures arises if the LSGBs are owners of:

communication systems where national information resources are processed and/or used in the interests of a LSGBs;

critical information infrastructure facilities;

communication systems used to meet public needs and/or the implementation of legal relations in the fields of e-government, e-government services, e-commerce, e-document management.

The connection of the specified communication systems to the Internet and/or other global data transmission networks (except for technological systems) is a prerequisite.

The next important law to consider is the Law of Ukraine [6]. It follows from the Preamble of the Law that it

defines and delimits the powers in the spheres of national security and defense only of state bodies. That is, the legislator did not set the task to establish and delimit the powers of LSGBs in these spheres.

According to the Law of Ukraine [6], LSGBs are not included in the security and defense sector. Demidenko V.O. in [1] concluded that this makes it absolutely impossible to ensure national security. However, the Law contains certain provisions on the involvement of LSGBs in ensuring national security, which to some extent can be attributed to certain aspects of ensuring cybersecurity:

ensuring public safety and order, which is a priority for LSG, exercising control in this area;

exercising democratic civilian control over the security and defense sector;

monitoring the status of pre-conscription training and selection of citizens for military service (for example, in the military formations of cybersecurity entities);

informing the public, in particular through the media, about their activities in the performance of tasks related to ensuring national security and defense.

Besides, there is a duty to carry out it's ensuring national security functions in cooperation with the subjects that are part of the security and defense sector.

Thus, it can be stated that the competence of a LSGBs in the field of ensuring cybersecurity is not clearly and specifically defined, full and exclusive powers of LSGBs are not established, in the main law in the field of local self-government there is no subject matter of competence «ensuring cybersecurity».

It should be noted that according to the legal position of the CCU, the subjects matter of competence of LSG are not any issues of public life, but issues of local significance. The list of such issues is defined in the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» (paragraph 2 of item 4 of the motivating part of the CCU Decision [8], paragraph 2 of subitem 3.2 of the motivating part of the CCU Decision [9]). That is, the legislator had to supplement the Law of Ukraine [5] with the subject matter of competence «ensuring cybersecurity» and the relevant powers of the LSG, as was done about the powers in the field of defense (Article 36 of the Law of Ukraine [5]).

To determine the place of local self-government in the national cybersecurity system, it is necessary to find out what classification of cybersecurity ensuring subjects is traced in the current Law [7].

The analysis of the provisions of this Law shows that the following classification is used:

subjects of ensuring cybersecurity (all subjects);

subjects that directly implement ensuring cybersecurity measures within their competence (this is the majority of all subjects);

the main subjects of ensuring cybersecurity (this is the smallest part of all subjects and that belong to the previous group of subjects).

Part 2 of Article 8 of the Law of Ukraine [7] lists the main subjects of the national cybersecurity system. All these subjects are state bodies, which, in accordance with the assigned tasks, perform the main part of the functions of ensuring the security of cyberspace of Ukraine.

Subjects that directly implement cybersecurity ensuring measures within their competence are defined in Part 4 of Article 5 of the Law [7] and consist of state and non-state subjects of ensuring cybersecurity.

The provisions of Article 5 of the Law [7] actually define the system of public administration in the field of cybersecurity, the management vertical of its operation and provide a list of cybersecurity entities that directly implement or participate in the realization of state policy in the field of cybersecurity, carry out ensuring cybersecurity measures in the process of its activities. LSGBs are non-governmental subjects that directly implement cybersecurity activities within their competence, but are not part of the main subjects. The functions of a LSGBs in ensuring cybersecurity, as the analysis of their competence shows, are not the main ones in their activities.

Висновки

The LSGBs is a non-governmental decentralized subsystem of public administration at the territorial level. However, the realization of managerial functions by LSGBs within the delegated powers of executive bodies in the field of cybersecurity of Ukraine can be considered as a component of public administration in this area. LSGBs are not part of the security and defense sector and are non-governmental subjects that directly carry out cybersecurity activities within their competence, and cybersecurity functions are not basic in their activities.

Powers in the field of cybersecurity should be differentiated for each type of LSGBs, depending on their place in the LSGBs system, the real need for these powers to ensure cybersecurity and the ability to perform them.

Ukrainian legislation on cybersecurity by LSGBs is contradictory and needs to be improved and developed further. First of all, it concerns:

the elimination of the considered terminological gaps and problems with the definition of the structure of the LSG system;

the determination of the subject matter of the LSG competence «ensuring cybersecurity» and the relevant powers in the Law [5];

the clear legislative definition of the mechanism of delegation of powers in this area.

An area for further research is the analysis of the actual cyber security capabilities of each type of local government in Ukraine, taking into account the importance to national security and defense of the territory of their operation and the critical infrastructure facilities located on that territory.

Література.

1. Демиденко В.О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С.238–249.

2. Демиденко В.О. Принципи застосування органами місцевого самоврядування законодавства України у сфері кібербезпеки. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2018. № 1 (15). С.141–153.

3. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення. Словник-довідник. Навчальний посібник. 2-е навч.-наук. вид., перероб. та доп. Київ: Дакор, 2006. 352 с.

4. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254. Редакція від 01.01.2020. Офіц. сайт Верхов. Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 22.03.2021).

5. Про місцеве самоврядування України: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Офіц. сайт Верхов. Ради України. Редакція від 18.03.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 22.03.2021).

6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469. Офіц. сайт Верхов. Ради України. Редакція від 24.10.2020. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 22.03.2021).

7. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-19. Офіц. сайт Верхов. Ради України. Редакція від 24.10.2020. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text (дата звернення: 22.03.2021).

8. Рішення КСУ від 26 березня 2002 року N 6-рп/2002. Офіц. сайт Верхов. Ради України. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text (дата звернення: 22.03.2021).

9. Рішенні КСУ від 1 квітня 2010 року N 10-рп/2010. Офіц. сайт Верхов. Ради України. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text (дата звернення: 22.03.2021).

10. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. Харьков: Эспада, 2005. 840 с.

References.

1. Demydenko V.O. Misce j rolj orghaniv miscevogho samovrjaduvannja v zabezpechenni nacionaljnoji bezpeky Ukrajiny. *Naukovyj visnyk Nacionaljnoji akademiji vnutrishnikh sprav*. 2018. # 3 (108). S.238–249.

2. Demydenko V.O. Pryncypy zastosuvannja orghanamy miscevogho samovrjaduvannja zakonodavstva Ukrajiny u sferi kiberbezpeky. *Jurydychnyj chasopys Nacionaljnoji akademiji vnutrishnikh sprav.* 2018. № 1 (15). S.141–153.

3. Lazor O.D., Lazor O.Ja. Misceve upravlinnja: ponjattja, terminy, vyznachennja. Slovnyk-dovidnyk. Navchaljnyj posibnyk. 2-e navch.-nauk. vyd., pererob. ta dop. K.: Dakor, 2006. 352 s.

4. Konstytucija Ukrajiny : Zakon vid 28 cherv. 1996 r. №254. Redakcija vid 01.01.2020. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

5. Pro misceve samovrjaduvannja Ukrajiny: Zakon Ukrajiny vid 21 travnja 1997 r. № 280/97-VR. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. Redakcija vid 18.03.2021. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

6. Pro nacionaljnu bezpeku Ukrajiny : Zakon Ukrajiny vid 21 cherv. 2018 r. № 2469. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. Redakcija vid 24.10.2020. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

7. Pro osnovni zasady zabezpechennja kiberbezpeky Ukrajiny: Zakon Ukrajiny vid 5 zhovt. 2017 r. № 2163-19. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. Redakcija vid 24.10.2020. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

8. Rishennja KSU vid 26 bereznja 2002 roku N 6-rp/2002. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

9. Rishenni KSU vid 1 kvitnja 2010 roku N 10-rp/2010. Ofic. sajt Verkhov. Rady Ukrajiny. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text (data zvernennja: 22.03.2021).

10. Skakun O.F. Teoryja gosudarstva i prava (encyklopedycheskyj kurs): Uchebnyk. Kharkov: Espada, 2005. 840 s.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

УДК 352.07:338.465]-021.465

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237297

Олена Князєва
доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.соц.н.
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5625-768X

Тетяна Цибульська
аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
(на прикладі аналізу даних репрезентативного опитування фізичних і юридичних осіб-суб'єктів звернень до Центру надання адміністративних послуг в м. Одесі)

Стаття присвячена реальному виявленню стану справ у сфері надання адміністративних послуг на прикладі репрезентативного соціологічного опитування фізичних і юридичних осіб-суб'єктів звернень до Центру надання адміністративних послуг в м. Одесі у 2019 році. Запровадження в практичну діяльність органів влади ефективної методології проведення моніторингу та контролю за якістю надання послуг – є однією з найактульніших проблем сьогодення. Автори звертають увагу на те, що важливо, щоб ця діяльність була системною і систематичною, а не ситуативною й епізодичною. Запропонована система оцінювання охоплює декілька інструментів, а саме опитуваня проводилось серед фізичних і юридичних осіб-суб'єктів, які звертались до Центру надання адміністративних послуг в м. Одесі. Автори стверджують, що ефективна система оцінювання дасть змогу одержувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг. Така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень з метою реального поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників.
***Ключові слова**: адміністративні послуги; ЦНАП; децентралізація; органи місцевого самоврядування.*

Olena Kniazieva
Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Sociological Sciences
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5625-768X

Tetyana Tsybulska
PhD student of State Regional Policy and Public Administration Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE CRITERIA FOR ASSESSING THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION
(the case of data analysis of a representative survey of individuals and legal entities-subjects' appeals to the Center for Administrative Services in Odessa)

The article is devoted to the real identification of the state of affairs in the field of administrative services on the example of a representative sociological survey of individuals and legal entities-subjects of appeals to the Center for Administrative Services in Odessa in 2019. The introduction of an effective methodology for monitoring and controlling the quality of service provision in the practice of public authorities is one of the most pressing problems of today. The authors draw attention to the fact that it is important that this activity be systematic and systematic, and not situational and episodic. The proposed evaluation system covers several tools, namely the survey was conducted among individuals and legal entities that applied to the Center for Administrative Services in Odessa. The authors argue that an effective evaluation system will provide objective information on the quality of service delivery. Such a system can be the basis for prompt management decisions in order to actually improve and bring the quality of services closer to customer needs.
***Key words**: administrative services; CNAP; decentralization; local self-government bodies.*

Постановка проблеми

У процесі децентралізації особлива відповідальність щодо створення належних ЦНАП лежить на ОМС. Розвиток і вдосконалення системи надання адміністративних послуг та формування оптимальної мережі Центрів надання адміністративних послуг є одним з основних пріоритетів процесу децентралізації. В останній час ситуація в Україні щодо надання адміністративних послуг поступово змінюється на краще [1]. Цьому сприяє передання більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування щодо надання основних груп послуг, підготовка зручних приміщень і формування належної інфраструктури надання послуг, зокрема в новостворених об'єднаних територіальних громадах, що забезпечує наближення адміністративних послуг до замовників [2]. Саме від бачення й участі керівництва ОМС залежить позитивний результат і задоволеність громадян якістю послуг. Важливим у цьому процесі є формування єдиних

© Князєва О.В., Цибульська Т.В., 2021.

підходів і визначення критеріїв належного ЦНАП, як-от: максимальний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «наближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць [3–4].

Останнім часом одним із найважливіших напрямів діяльності місцевих органів влади в Україні стало надання адміністративних послуг. За нещодавній період з 2015 по 2019 рр, було створено понад 600 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). У багатьох органах влади, здебільшого – в обласних центрах і містах обласного значення, справді відбулося поліпшення якості послуг, які надаються через ЦНАП [5].

На сьогодні є приклади справді належних ЦНАП у різних ОМС, як в обласних центрах і містах обласного значення, так і в новостворених ОТГ. Одним з таких прикладів є ЦНАП Одеської міської ради. Попри те, що чимало ОМС уже пройшли етап створення ЦНАП, потреба вдосконалення для багатьох із них залишається досить актуальною. Для реального виявлення якості надання адміністративних послуг і діяльності ЦНАП необхідно періодично проводити їх оцінювання та самооцінювання. Важливо, щоб ця діяльність була систематичною, ґрунтувалася на випробуваній методології, охоплювала декілька інструментів оцінювання та залучала всі зацікавлені сторони: громадських активістів, громадські організації, органи місцевої, районної й обласної влади, незалежних експертів [6–7].

Ефективна система оцінювання дасть змогу отримувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг. Така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень задля реального поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників.

Методологія дослідження. У квітні 2019 року Соціологічним інформаційно-дослідним центром «Пульс» (за участю авторів) було проведено репрезентативне соціологічне дослідження, присвячене вивченню рівня задоволеності суб'єктів звернень в 2018 р в Центр надання адміністративних послуг Одеської міської ради (фізичних і юридичних осіб), що надаються за принципом «Єдиного вікна». Дослідження проведено на замовлення Департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради згідно з договором №34 від 19. 03. 2019 року .

Вибіркова сукупність. Опитано 703 респондентів-споживачів адміністративних послуг, що надаються Департаментом надання адміністративних послуг (ДНАП). З них: 502 – фізичних осіб і 201 – юридичних осіб, які зверталися в ДНАП протягом 2018 року. Метод формування (стохастична вибірка) та обсяг вибіркової сукупності забезпечили можливість достовірно судити за даними вибіркового репрезентативного телефонного опитування про якість послуг, що надаються ДНАП.

Статистична похибка вибірки для субмасива фізичних осіб (N1) не перевищує (з імовірністю 0,95):

- 1,9 % — для показників близьких до 5 %,
- 2,6 % — для показників близьких до 10 %,
- 3,5 % — для показників близьких до 20 %,
- 4,0 % — для показників близьких до 30 %,
- 4,3 % для показників близьких до 40-50 %.

Статистична похибка вибірки для субмасива юридичних осіб (N2) не перевищує (з імовірністю 0,95):

- 3 % — для показників близьких до 5 %,
- 4,2 % — для показників близьких до 10 %,
- 5,5 % — для показників близьких до 20 %,
- 6,4 % — для показників близьких до 30 %,
- 7 % для показників близьких до 40-50 %.

Статистичний аналіз отриманого в результаті опитування масиву даних проведений в прикладній програмі математико-статистичного аналізу інформації SPSS.

Мета

Мета дослідження – визначення рівня задоволеності споживачів якістю адміністративних послуг, що надаються за принципом «Єдиного вікна».

Для досягнення мети були поставлені завдання на підставі кількісного дослідження виявити:

- для вирішення, яких проблем громадяни найчастіше зверталися в ДНАП протягом 2018 року;
- причини вибору заявниками в головний офіс ДНАП або його районні відділення;
- основні канали інформованості про діяльність ДНАП Одеської міської ради;
- якість інформаційного супроводу діяльності ДНАП;
- рівень задоволеності якістю адміністративних послуг, що надаються за принципом «єдиного вікна» у 2018 році і до реорганізації ДНАП (оцінка якості в цілому і окремо за основними напрямками)
- рівень задоволеності якістю умов організації ДНАП;
- найбільш чутливі і актуальні проблеми, які виникали у респондентів в процесі взаємодії з фахівцями ДНАП;
- оцінки ділових і комунікативних якостей співробітників ЦНАП.
- пропозиції для поліпшення якості надання послуг в ДНАП в майбутньому.

Об'єкт дослідження – громадяни, що проживають на території міста Одеса споживачі адміністративних послуг (фізичні та юридичні особи), які звернулися протягом 2018 року в ДНАП Одеської міської ради (18+).

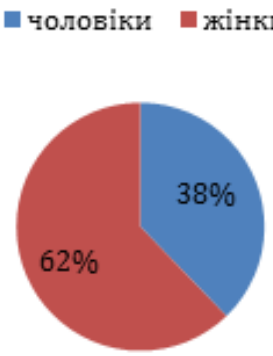
Предмет дослідження – задоволеність респондентів якістю надання адміністративних послуг, що надаються за принципом «Єдиного вікна».

Під час телефонного опитування виявлено, що серед фізичних осіб жінки частіше за чоловіків погодились відповісти на питання інтерв'ю, а серед юридичних осіб навпаки.

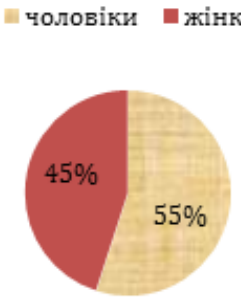
Статево-вікова структура опитаних виглядає наступним чином (діагр. 1–3).

Серед учасників опитування (в більшій мірі як серед фізичних осіб, так і серед юридичних осіб) представлені респонденти у віці 30–49 років. Серед фізичних осіб більше частка молоді 18–29 років, а серед юридичних осіб більше літніх людей у віці 60+ (див. діагр. 3).

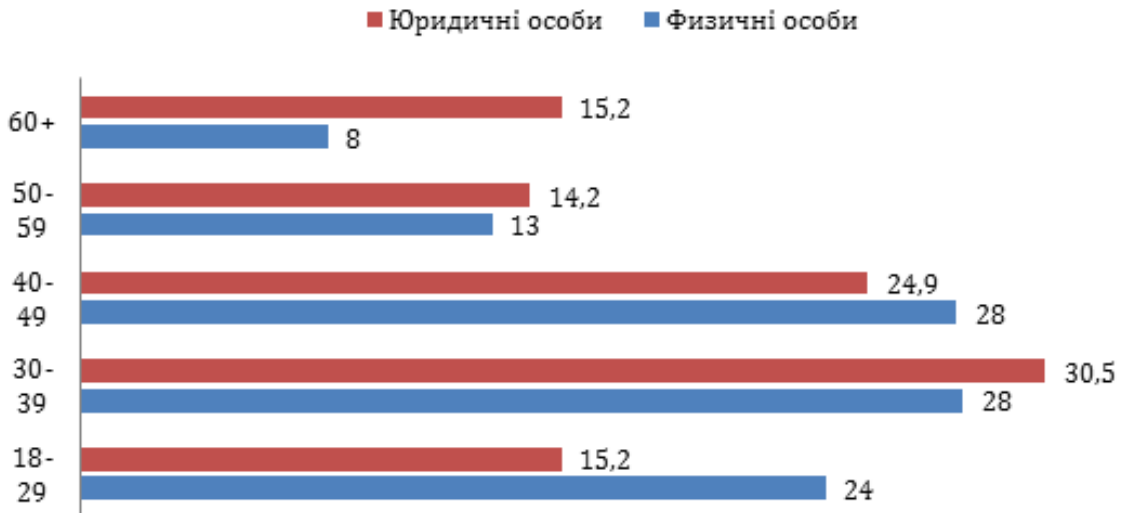
Діаграма 1 Розподіл респондентів за статтю (фізособи, n=502), %



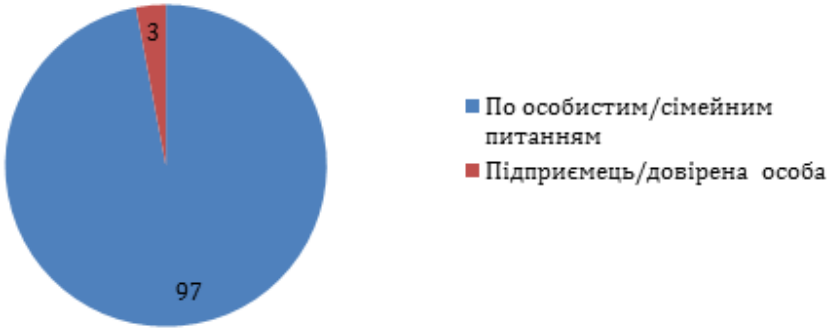
Діаграма 2 Розподіл респондентів за статтю (юрособи, n=201), %



Діаграма 3 Розподіл респондентов за віком, %



Діаграма 4. Скажіть, будь ласка, Ви зверталися у 2018 році до Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) за своїми особистими питаннями або як підприємець/довірена особа (представник), %



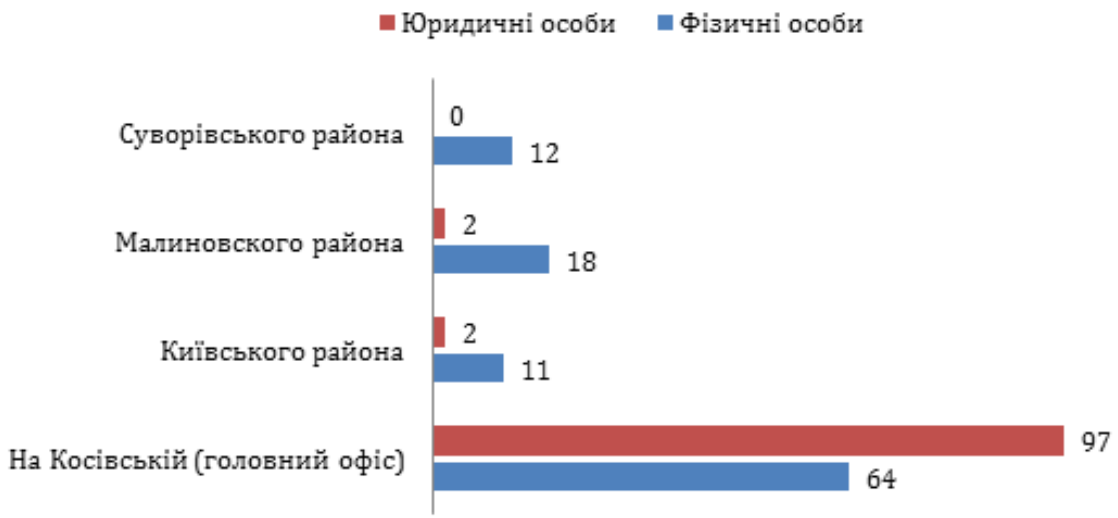
Серед фізичних осіб, які зверталися в 2018 році в ДНАП і потрапили у вибірку дослідження, 97 % відповіли, що зверталися через свої приватні або сімейні інтереси.

Серед юридичних осіб майже половина (48 %) опитаних заявників – довірені особи, 30 % – ФОП, 21 % – керівники або заступники керівників підприємств.

Респонденти найчастіше в 2018 році зверталися за послугами ДНАП в головний офіс. На це вказали 64 % фізичних осіб і 97 % юридичних осіб (див. діагр. 6).

Діаграма 5. Ви зверталися 2018 році до Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) для вирішення ділових проблем як керівник/зам. керівника підприємства, як довірена особа/представник або як приватний підприємець (ФОП)

Діаграма 6. Ви зверталися за послугами до головного офісу Центру або до його відділень, %



Більш зручне територіальне розташування – основний мотив, за яким респонденти вважали за краще звертатися в 2018 році до головного офісу або до районного відділення. Для юридичних осіб велике значення має також можливість отримати додаткові послуги (див. діагр. 7).

Найбільш затребувані послуги. В ході опитування респондентам ставилося запитання: «Для вирішення якої саме своєї проблеми ви зверталися до головного офісу Центру надання адміністративних послуг або його районне відділення в минулому році?». У разі отримання респондентом в 2018 році декількох адміністративних послуг для вирішення декількох проблем, емпіричним об'єктом опитування була та, про процедуру якої він найбільше обізнаний і була найбільш важливою для нього. Результати опитування показали, що найбільш затребуваною послугою для фізичних осіб виявилися:

- отримання закордонного паспорта / паспорта / ID,
- виписка / прописка,
- заміна фотографії для паспорта.

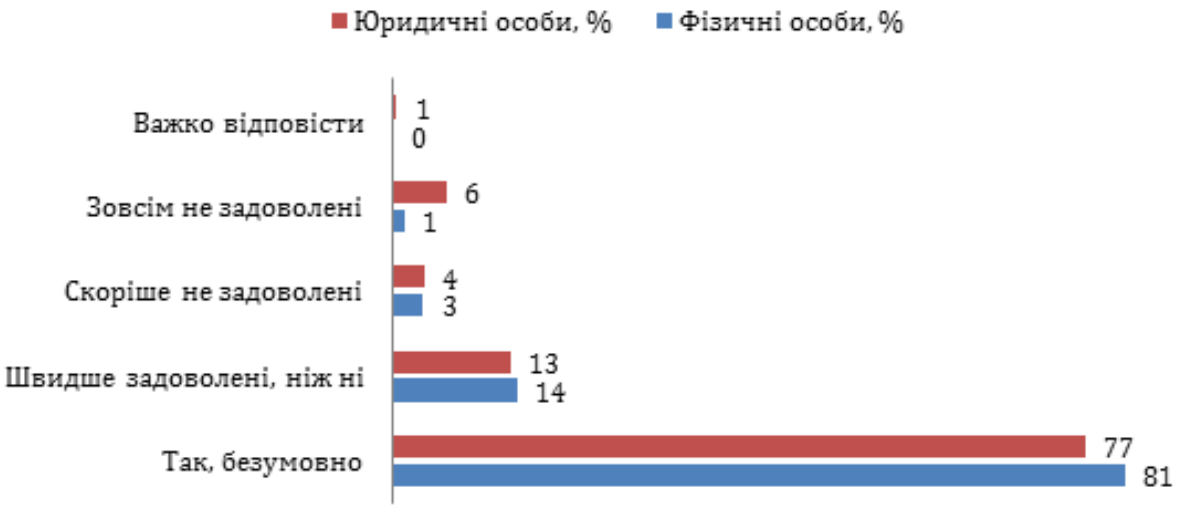
Для юридичних осіб:

- дозвіл на торгівлю,
- дозвіл на рекламу,
- документи на землю.

Задоволеність рішенням проблем в ЦНАП . Переважна більшість респондентів залишилися задоволені тим, як вирішувалася їхня проблема в ЦНАП в 2018 році. Серед фізичних осіб 81 % сказали, що повністю задоволені і ще 14 % скоріше задоволені. Серед юридичних осіб таких відповідно: 77 % і 13 % (див. Діагр. 8).

Діаграма 7. Скажіть, будь ласка, чому Ви звернулися саме до головного офісу ЦНАП або до районного відділення для отримання адміністративної послуги?

Діаграма 8. Загалом залишились Ви особисто задоволені тим, як [важлива для вас] проблема вирішувалась у Центрі / районном його відділенні, 2018 рік



В ході опитування респондентів також запитували: «Чи зверталися Ви особисто раніше (в 2014–2017 роках), тобто до відкриття ЦНАП і реконструкції його відділень, для вирішення своїх ділових проблем в різні структури міської влади – міськрада, міськвиконком, їх підрозділи, в райадміністрацію?».

Серед юридичних осіб виявилося майже вдвічі більше респондентів, які вже мали досвід подібних звернень до 2017 року: 44 % і 21 % відповідно (див. діагр. 9).

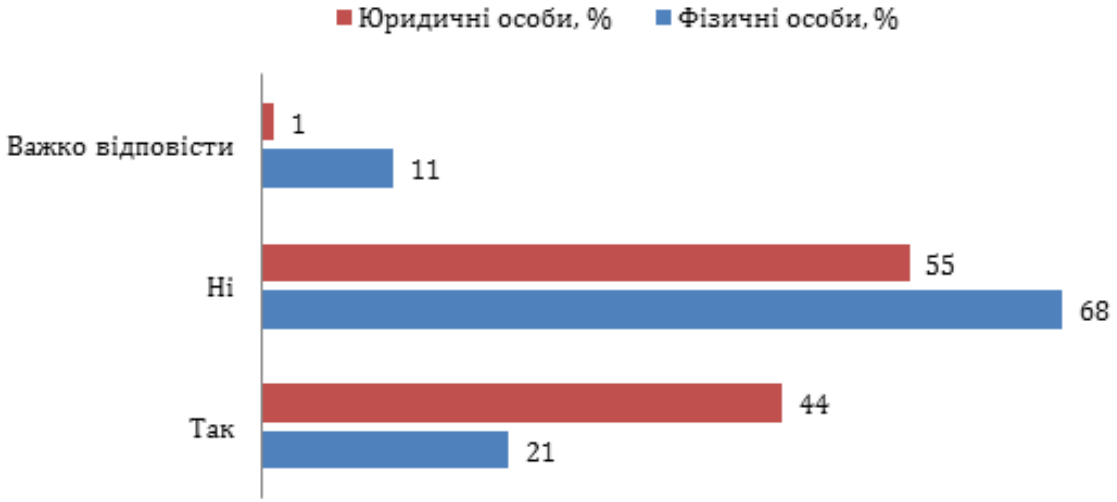
Згідно з відповідями респондентів, кількість задоволених якістю надання послуг в 2018 р. в порівнянні з 2014–2017 роками значно більша (порівн. відповідні показники в діагр. 8, 10).

Слід зазначити, що в середньому узагальнюючий показник «індекс балансу задоволених / незадоволених» у фізичних осіб рішеннями їх проблем міською владою в 2014–2017 рр. дорівнює 3 балам (за п'ятибальною системою), а в 2018 році він дорівнював 4,7 балів.

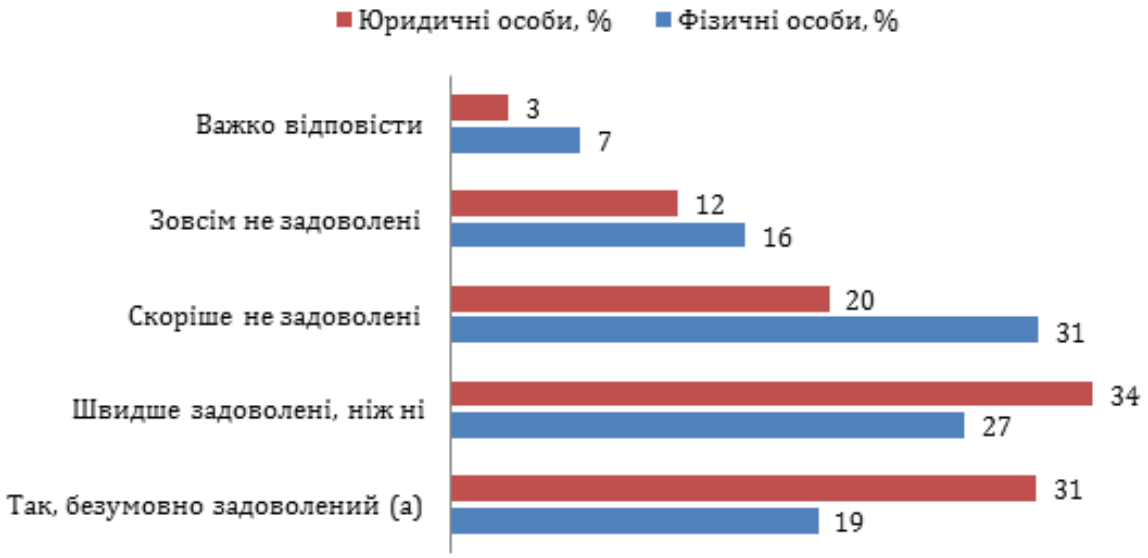
У юридичних осіб відповідні середні показники дорівнювали 3,5 і 4,5 балами.

Результати опитування показали, що для переважаючої більшості респондентів після відкриття міського

Діаграма 9. Чи зверталися Ви особисто раніше (в 2014–2017 рр.), тобто до відкриття ЦПАУ та реконструкції його відділень, для рішення своих [. . .] проблем в різні структури міської влади? [. . .]



Діагр. 10. Наскільки ви були задоволені чи ні рішенням ваших проблем в той час (в 2014–2017 рр.)



Центру адмінпослуг вирішувати свої проблеми в органах міської влади стало простіше, комфортніше, з меншими витратами часу і сил, ніж раніше (див. діагр. 11).

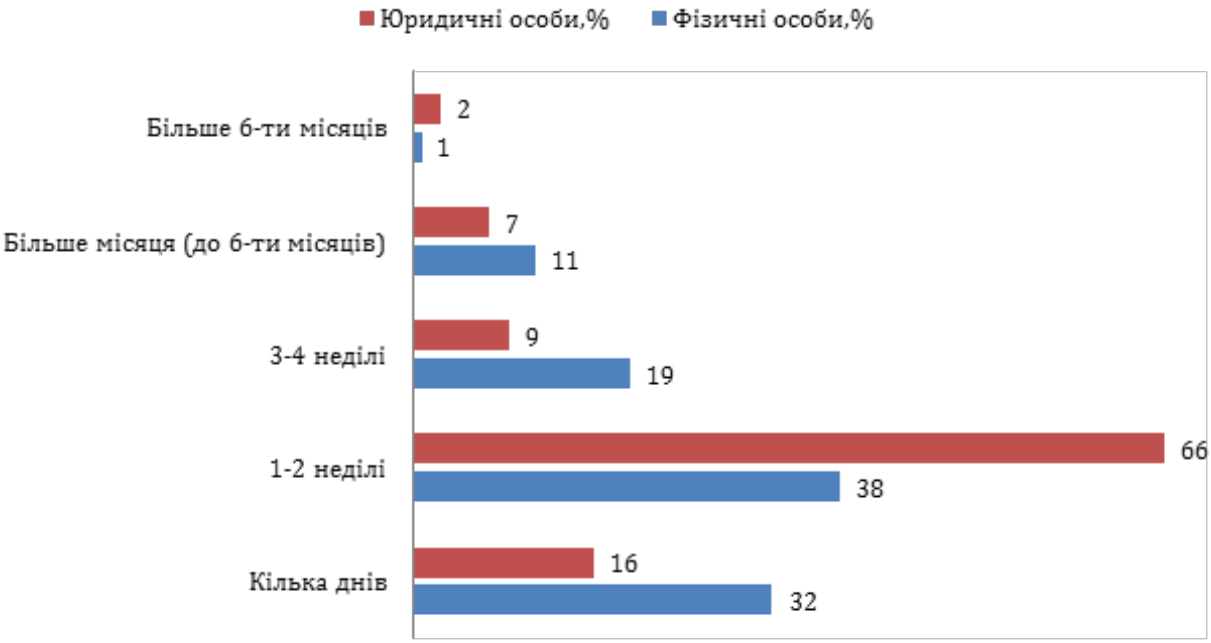
Час, витрачений на виконання послуги. Переважна більшість осіб, які звернулися із запитом до ЦНАУ (сім з кожних десяти фізичних і вісім з десяти юридичних осіб) отримували від співробітників ЦНАУ потрібну їм адміністративну послугу в порівняно короткі терміни – від кількох днів до двох тижнів.

Однак для значного числа громадян Одеси задоволення потреби в інших послугах пов'язано зі значно більшими строками очікування результату. Йдеться про такі, наприклад, послуги, як отримання паспорта, в тому числі закордонного, або такі, які вимагають участі і узгодження цілого ряду інстанцій, включаючи обласні або столичні структури (див. діагр. 12).

В ході опитування респондентам також пропонувалося оцінити складність отримання послуг в ДНАП.

Діаграма 11. Чи стало після відкриття міського Центру адмінпослуг простіше, комфортніше, з меншими витратами часу і сил вирішувати свої проблеми в органах міської влади, ніж раніше

Діагр.ама 12. Скільки часу пройшло з моменту подачі вами документів (запиту) до отримання кінцевого результату



Більшість респондентів – і фізичних, і юридичних осіб (по 64 %) відзначили, що процедура дуже проста (див. діагр. 13).

Звертаємо увагу, що «пряма реклама послуг ДНАП» зайняла за значущістю останнє місце. Далі респондентам було запропоновано оцінити якість отриманої інформації.

Як показали результати опитування, респонденти практично не зверталися за консультацією в ДНАП з електронними або письмовими запитами. В основному необхідну інформацію про надання необхідної послуги отримували усно або по телефону від співробітників ДНАП. Якість отриманої інформації в середньому оцінюється на 4 бали за п'ятибальною шкалою.

Слід зазначити, що практично кожен п'ятий опитаний і серед юридичних осіб (22 %) і серед фізичних осіб (20 %) вважають, що необхідно щось робити для поліпшення якості інформаційного супроводу діяльності ДНАП.

Діаграма 13. Оцініть, будь ласка, наскільки проста процедура отримання послуг в ЦНАП за п'ятибальною шкалою: 1 – найгірша оцінка (процедура надто складна), а 5 – найвища оцінка (процедура проста)

Оцінка якості інформаційного супроводження діяльності ЦНАП

Діаграма 14. З яких джерел інформації Ви дізналися про діяльність ЦНАП

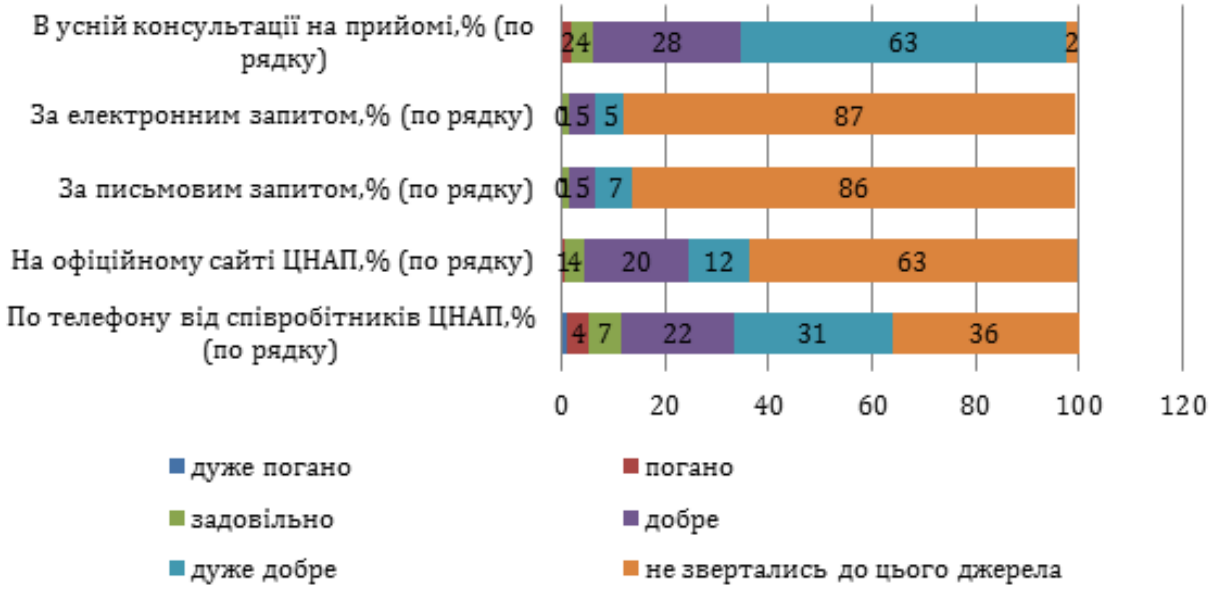
Для поліпшення ситуації пропонувалося наступне (для фізичних осіб):

- більше реклами;
- смс-розсилки в вайбері;
- поліпшення роботи сайту;
- збільшити кількість операторів кол-центру;
- збільшити кількість співробітників.

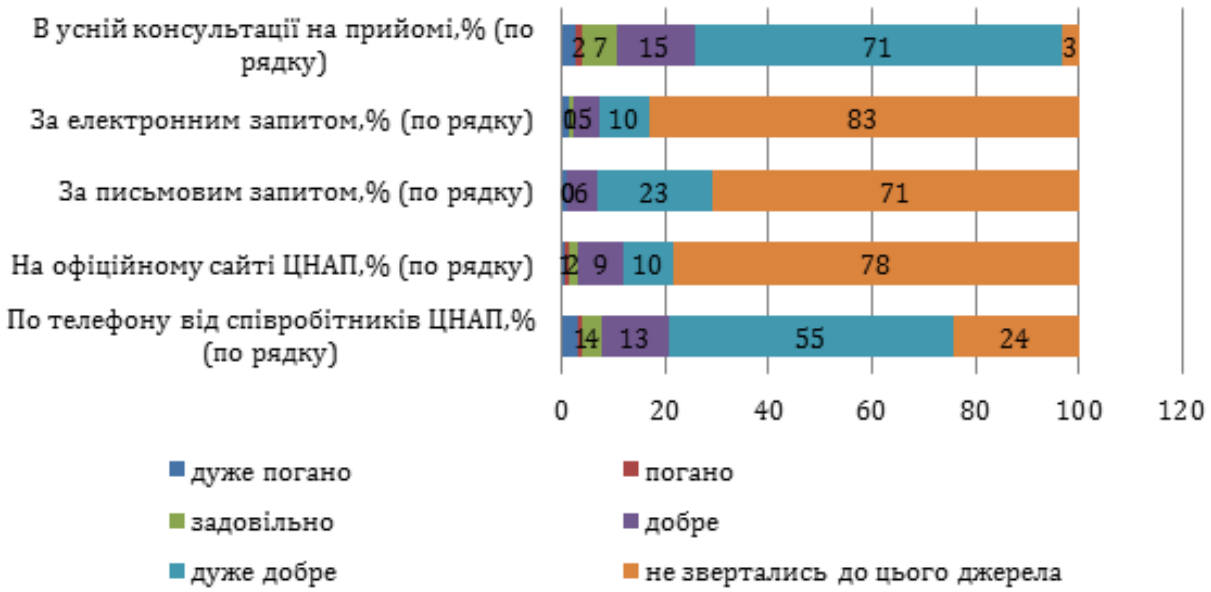
Для юридичних осіб:

- більше телефонних ліній (важко додзвонитися);
- швидше працювати;
- поліпшення офіційного сайту;
- поліпшити роботу гарячої лінії;
- більш уважне ставлення.

Діаграма15. Як Ви оцінюєте якість отриманої вами інформації про порядок виконання необхідної послуги (фізичні особи):



Діаграма16. Як Ви оцінюєте якість отриманої вами інформації про порядок виконання необхідної послуги (юридичні особи):

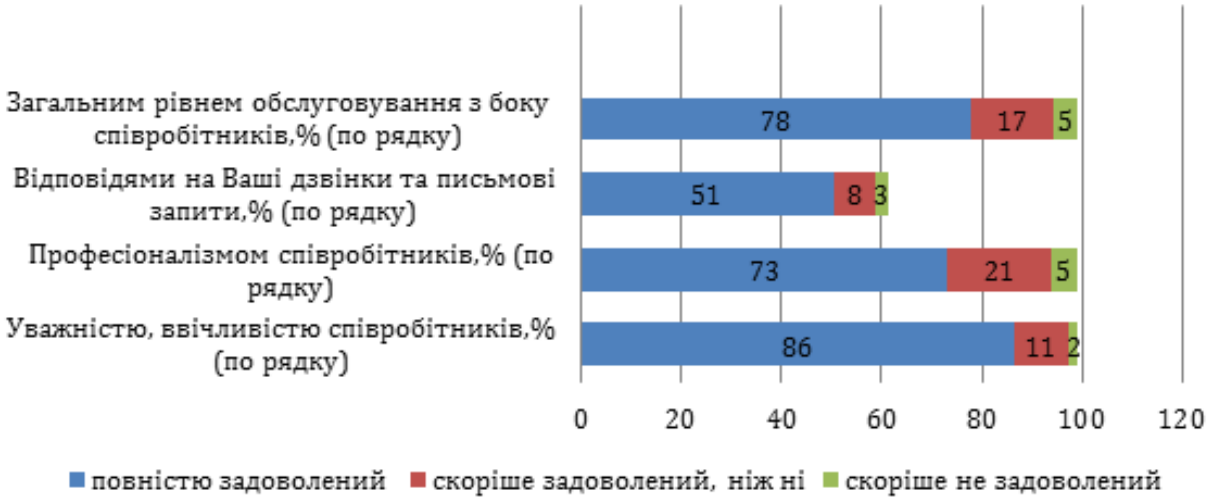


Задоволеність якістю роботи фахівців. З метою оцінки професійних і особистісних якостей співробітників ДНАП Одеської міської ради (ввічливість, професіоналізм, комунікабельність і загальний рівень обслуговування) респондентам пропонувалося відповісти на блок питань, які характеризують їх ставлення до діяльності фахівців департаменту.

Найбільше задоволення у респондентів викликає уважне і ввічливе ставлення співробітників. На це вказали 69 % опитаних фізичних осіб і 86 % юридичних осіб. У меншій мірі респонденти задоволені відповідями на дзвінки заявників. При цьому, слід зазначити, що 19 % фізичних осіб і 37 % юридичних осіб не змогли оцінити цю якість співробітників (див. діагр. 17–18).

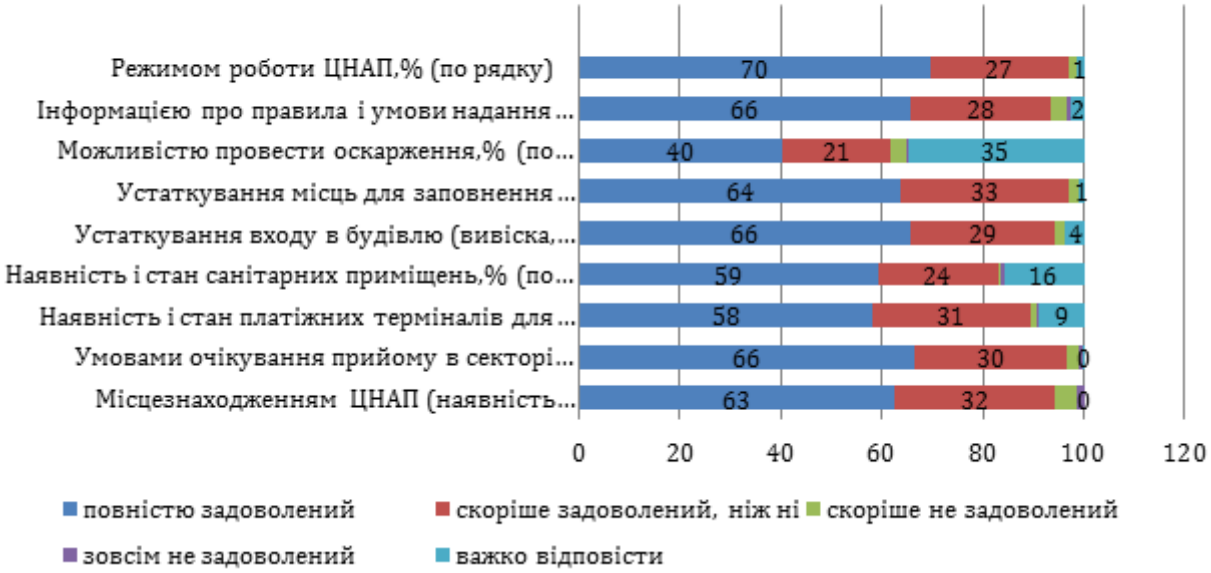
Діаграма 17. Ви задоволені чи не задоволеніні якістю роботи фахівців Центру та його відділень у процесі надання послуг? (фізичні особи)

Діаграма 18. Ви задоволені чи не задоволеніні якістю роботи фахівців Центру та його відділень у процесі надання послуг? (фізичні особи)

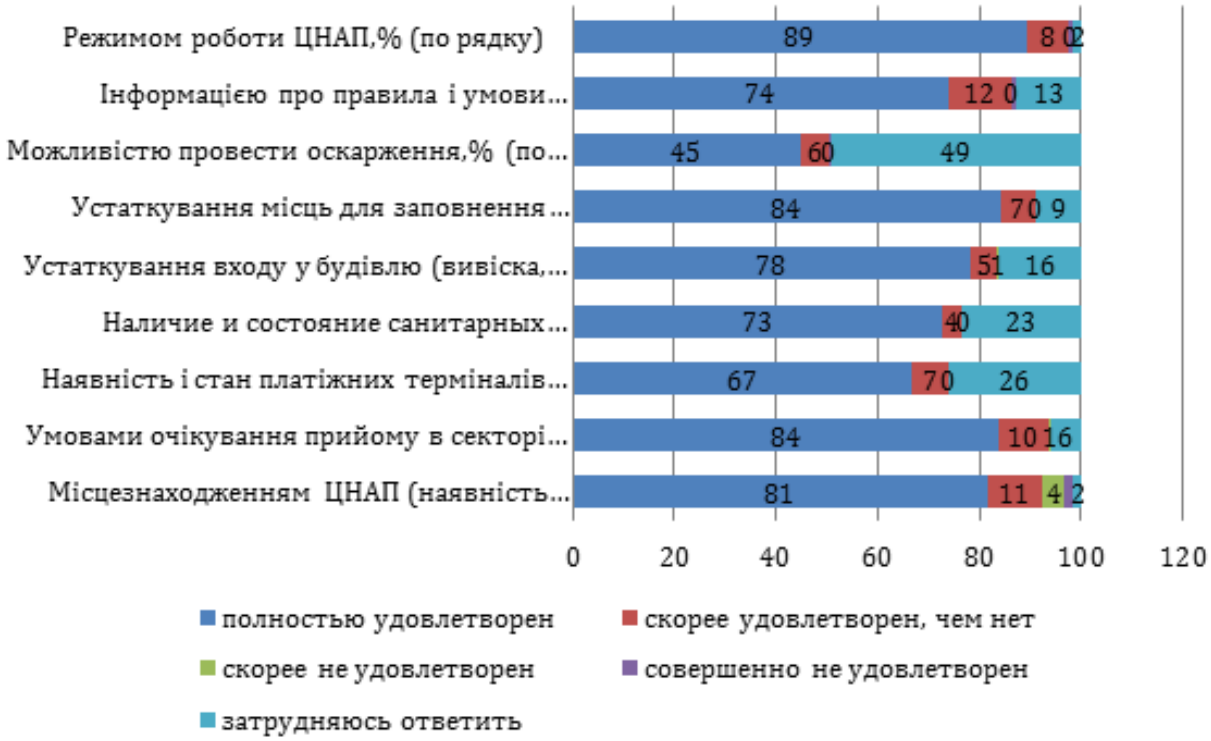


Задоволеність умовами організації та якістю надання послуг в ЦНАП

Діаграма 19. Наскількі Ви задоволені умовами організації та якістю надання адміністративних послуг ЦНАП? (фізичні особи)



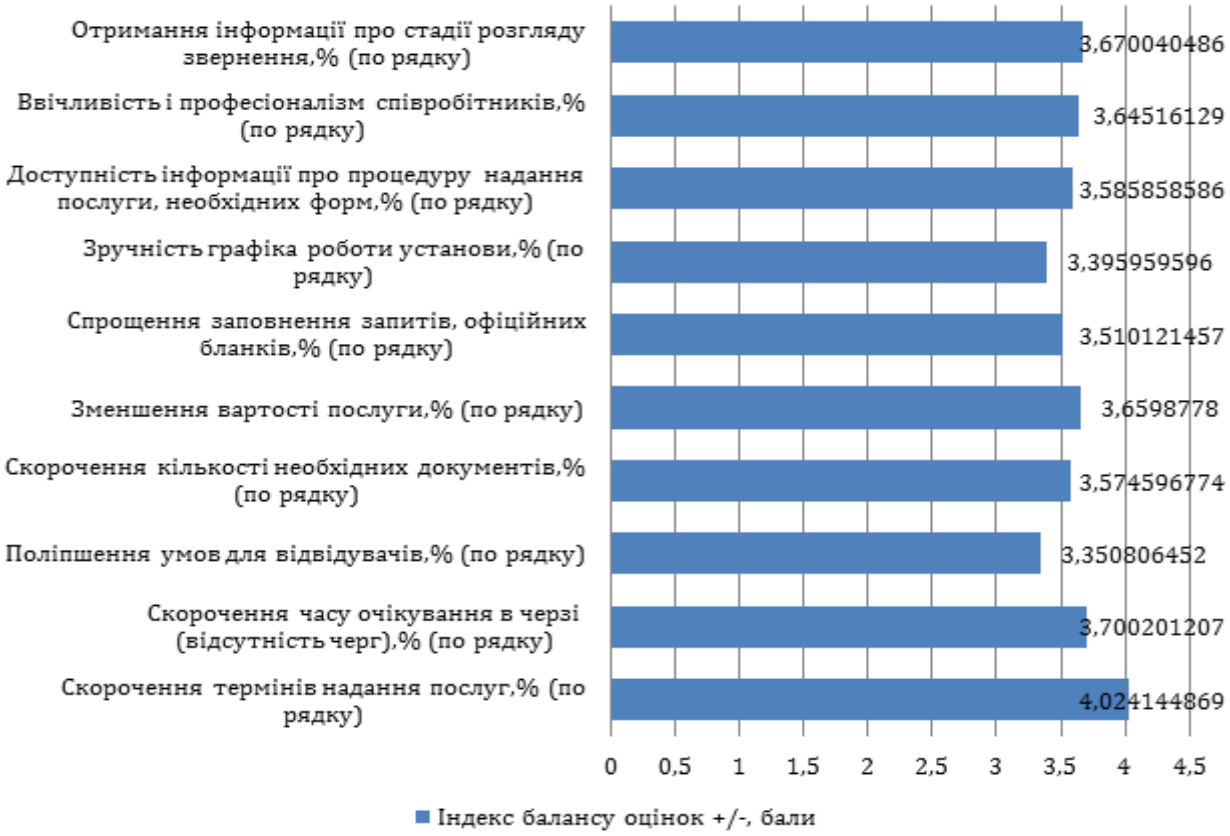
Діаграма 20. Наскількі Ви задоволені умовами організації та якістю надання адміністративних послуг ЦНАП? (юридичні особи)



Пропозиції щодо покращення якості послуг в ЦНАП. В ході опитування респондентам було запропоновано список пропозицій для оптимізації процесу надання адміністративних послуг в ДНАП в майбутньому. А респонденти повинні були оцінити, наскільки це важливо.

Для респондентів–фізичних осіб найбільш важливими виявилося «скорочення термінів надання послуг» (4 бали), для респондентів–юридичних осіб «скорочення термінів надання послуг» (3,4 балів) і «ввічливість і професіоналізм співробітників» (3,4 балів).

Діаграма 21. Оцінка клієнтами-фізичними особами значимісті пропозицій для поліпшення якості надання адмінпослуг в ЦНАП у майбутньому



Діаграма 22. Оцінка клієнтами-юридичними особами значущості пропозицій для поліпшення якості надання адмінпослуг в ЦНАП у майбутньому

Висновки

Результати соціологічного дослідження щодо оцінки ступеня задоволеності суб'єктів звернень в ДНАП якістю надання адміністративних послуг за принципом «Єдиного вікна» дозволяють зробити ряд важливих висновків щодо якості надання адміністративних послуг в ДНАП Одеської міської ради.

Одним з важливих показників якості надання адміністративних послуг є задоволеність якістю їх надання. Дослідження дозволило оцінити цей показник для ДНАП міста Одеси за 2018 рік на рівні 81 % для фізичних осіб та 77 % для юридичних осіб. Для порівняння цей показник за підсумками роботи в 2014–2017 роках (до відкриття ДНАП і реконструкції його відділень) за оцінками опитаних склав 19 % для фізичних осіб та 31 % для юридичних осіб.

В ході дослідження було виявлено, що для громадян Одеси основними складовими якості надання адміністративних послуг є уважність, ввічливість співробітників і загальний рівень обслуговування з боку співробітників.

13 % опитаних респондентів-фізичних і 15 % юридичних осіб відзначили, що їм доводилося стикатися з проблемами в процесі надання адміністративних послуг. Дослідження дозволило виявити найбільш значущі проблеми для громадян при отриманні адміністративних послуг, серед них – «довгі терміни виконання», «неграмотність, некомпетентність співробітників», «неможливість додзвонитися», «перенесення термінів» і т. і. Як показало дослідження, частина цих значущих характеристик надання послуг, знаходяться в проблемній зоні.

Середня кількість звернень в ДНАП склало для фізичних осіб 1,3 рази і для юридичних осіб 4 рази.

За отриманням послуги респонденти в 2018 році переважно зверталися до головного офісу, розташованому на вул. Косівській, 2Д. Основними мотивами звернення до головного офісу є «більш зручне територіальне розташування» і «більш комфортні умови».

Головними джерелами інформації про діяльність ДНАП для фізичних осіб є розповіді родичів, друзів, знайомих, для юридичних – інформація колег та інших міських служб. Такі канали як «пряма реклама послуг ДНАП», «Інтернет і соціальні зв'язки» затребувані слабо. У зв'язку з цим респонденти вказали на необхідність розширення реклами про діяльність ДНАП як один із заходів, спрямованих на поліпшення інформаційного супроводу діяльності ДНАП.

Аналіз якості отриманої інформації про порядок надання необхідної послуги дозволив визначити, що найбільше задоволення у респондентів викликає отримання інформації по телефону від співробітників ДНАП.

Результати дослідження показали, що рівень задоволеності якістю роботи співробітників ДНАП високий – середня оцінка за п'ятибальною шкалою для фізичних осіб склала 4,6 балів, для юридичних - 4,7 балів.

Резюмуючи висновки по дослідженню, можна рекомендувати проведення наступних заходів для підвищення якості послуг, що надаються ДНАП Одеської міської ради:

1) Заходи, спрямовані на підвищення якості інформування населення за рахунок додаткової реклами (в ЗМІ, борди, буклети, інформаційні стенди в місцях надання послуг).

2) Заходи щодо забезпечення можливості надання адміністративних послуг в електронному вигляді і популяризації використання механізму отримання послуг таким способом серед населення.

3) Проведення щорічного моніторингового соціологічного дослідження з оцінки задоволеності якістю послуг, що надаються в ДНАП з метою детального аналізу динаміки та оптимізації значущих для одержувачів послуг характеристик якості з метою підвищення загальних показників якості обслуговування населення.

Література.

1. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). / за заг. ред. І. Б. Коліушка. Київ: Факт, 2001. С. 13–46.

2. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125–127.

3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів / Тимощук В. П. , Добрянська Н. Л., Курінний О. В., Школьний Є. О. та ін. / за заг. ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с

4. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 26–32.

5. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01. 01. 2017). Мінекономрозвитку, 27.01.17. URL: http://www. me. gov. ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa15-04-2014

6. Андрєєв О., Каменчук О., Семеніхін В., Шамрай Н. Єдині вимоги (стандарт)до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Київ. 2017. 8 с.

7. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг: практ. посіб. Київ, 2017. 35 с. URL: https://decentralization. gov. ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP. pdf

References.

1. Administratyvna reforma dlia liudyny (naukovo-praktychnyi narys). / za zah. red. I. B. Koliushka. Kyiv: Fakt, 2001. S. 13–46.

2. Averianov V. B. Do pytannia pro poniattia tak zvanykh «upravlinskykh posluh». *Pravo Ukrainy*. 2002. № 6. S. 125–127.

3. Administratyvni posluhy: stan i perspektyvy reformuvannia: zb. materialiv / Tymoshchuk V. P., Dobrianska N. L. , Kurinnyi O. V. , Shkolnyi Ye. O. ta in. / za zah. red. V. P. Tymoshchuka, O. V. Kurinnoho. Kyiv, 2015. 428 s

4. Honcharuk N. T., Prokopenko L. L. Orhanizatsiino-pravovi aspekty nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2011. № 1. S. 26–32.

5. Informatsiia shchodo tsentriv nadannia administratyvnykh posluh u rehionakh Ukrainy (stanom na 01. 01. 2017). Minekonomrozvytku, 27.01.17. URL: http://www. me. gov. ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslugURegionakhUkraini-stanomNa15-04-2014

6. Andrieiev O., Kamenchuk O., Semenikhin V., Shamrai N. Yedyni vymohy (standart)do yakosti obsluhovuvannia vidviduvachiv tsentriv nadannia administratyvnykh posluh. Kyiv. 2017. 8 s.

7. Bryhilevych I. Diialnist TsNAP ta otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh: prakt. posib. Kyiv, 2017. 35 s. URL: https://decentralization. gov. ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP. pdf

ПЕРЕМОЖЦІ КОНКУРСУ НАУКОВИХ РОБІТ АСПІРАНТІВ ТА ДОКТОРАНТІВ В ГАЛУЗІ ЗНАНЬ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ «ОДЕСЬКА ІНІЦІАТИВА»

WINNERS OF THE «ODESSA INITIATIVE» CONTEST OF SCIENTIFIC WORKS OF PHD AND DOCTORAL STUDENTS IN THE FIELD OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

УДК 351.82

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237299

Vladislav Holynskyi
PhD student of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS OF INTERNATIONAL INTEGRATION OF MARITIME TRANSPORT OF UKRAINE

The relevance of the work lies in the fact that in the modern conditions of globalization of world markets, the poly-subjectivity of the maritime transport infrastructure as such, as well as against the background of the challenges posed by the global pandemic, issues of state regulation of the maritime transport are becoming especially important.
At the moment, 90% of the world's goods are transported by sea, which means that personnel working in the maritime industry, on ships, in the field of maritime infrastructure such as ports, terminals, mining rigs are becoming «key workers» ensuring the stability of the world economy thanks to their professionalism. , endurance, and sometimes sacrifice.
Based on the foregoing, it becomes obvious that the analysis, identification and search for solutions to the problems of Ukraine's maritime transport infrastructure is an important aspect in the development of the Ukrainian economy, and the international integration of Ukrainian maritime transport and infrastructure will allow to recreate and strengthen Ukraine's reputation as an advanced maritime state with the highest standards of safety and efficiency. in the field of shipping and logistics.
At this stage, the task is to analyze the main laws and regulatory documents in the field of the maritime transport complex of Ukraine and compare their provisions with existing global regulatory documents.
Identify the main hazards and risks to which workers in the maritime sector of Ukraine are exposed and determine the best ways to solve or minimize the likelihood of these problems.
The work uses general and special research methods, the choice of which determined the reliability of the results and conclusions: a systematic approach is pervasive, as it was used in the study of the object of scientific knowledge. The method of categorical analysis is chosen to study the categories «factor», «differentiation of factors of influence», «resource provision», «growth», «development»; classification method – for grouping elements of resource provision and concepts of public administration at the regional level; methods of abstraction, analysis and synthesis are used both individually and in combination in identifying research issues, as well as in describing achievements and unresolved issues methods of comparison and analogy – in studying the effectiveness of regulatory documents of the world and region as its territorial elements with further generalization of recommendations ; grouping method – to organize the types of resource interests by groups of their carriers; inductive method – when summarizing the results of the study.
Key words*: safety culture; inclusive management; polysubject; maritime transport; public administration.*

Владислав Голинський
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

Актуальність роботи полягає в тому, що в сучасних умовах глобалізації світових ринків полісуб'єктність інфраструктури морського транспорту як така, а також на фоні викликів, що постають перед перед індустрією через глобальну пандемію, регулювання морського транспорту набуває особливої ваги.
На даний момент 90% світових вантажів транспортується морем, а це означає, що персонал, що працює в морській галузі, на суднах, в галузі морської інфраструктури, таких як порти, термінали, морські бурові установки, стають «ключовими працівниками», що забезпечують стабільність світової економіки завдяки їх професіоналізму, витривалості, а іноді і жертвам. Виходячи з вищесказаного, стає очевидним, що аналіз, виявлення та пошук рішень проблем інфраструктури морського транспорту України є важливим аспектом розвитку української економіки, а міжнародна інтеграція морського транспорту та інфраструктури України дозволить відновити та зміцнити репутацію України як передової морської держави з найвищими стандартами безпеки та ефективності у галузі судноплавства та логістики.
На цьому етапі постає завдання проаналізувати основні закони та нормативні документи у галузі морського транспортного комплексу України та порівняти їх положення з існуючими глобальними нормативними документами. Визначити основні небезпеки та ризики, яким піддаються працівники морського сектору України, та визначте найкращі шляхи вирішення або мінімізації ймовірності цих проблем.
У роботі використовуються загальні та спеціальні методи дослідження, вибір яких визначив достовірність результатів та висновків: систематичний підхід є всеохоплюючим, оскільки він застосовувався при вивченні об'єкта наукового пізнання. Метод категоріального аналізу обраний для вивчення категорій «фактор», «диференціація факторів впливу», «ресурсне забезпечення», «зростання», «розвиток»; метод класифікації – для групування елементів ресурсного забезпечення та концепцій державного управління на регіональному рівні; методи абстрагування, аналізу та синтезу використовуються як окремо, так і в поєднанні при виявленні проблем дослідження, а також при описі досягнень та невирішених питань, методи порівняння та аналогії – при вивченні ефективності нормативних документів світу та регіону, як його територіальних елементів з подальшим узагальненням рекомендацій; метод групування – для організації видів ресурсних інтересів за групами їх носіїв; індуктивний метод – при підведенні результатів дослідження.
Ключові слова*: культура безпеки; інклюзивне управління; полісуб'єктність; морський транспорт; державне управління.*

© Голинський В.В., 2021.

Постановка проблеми

In the process of the study of public administration we consider it as social phenomenon and a state as a subject of social process management. If you will open any book about public administration, you can find a lot of information about management theories and how to apply their practice experience and history of this field of knowledge. Also, you can learn laws and mechanisms, organization and functional structure, styles of public administration, but on very first pages of any book you also can find the explanation why it's necessary to administrate all public processes. In accordance with these texts the main purpose of public administration is to ensure the performance of the laws and the implementation the policies of state which are must be aimed to:

1. Rational consumption of environmental, labor, information, etc. resources;
2. Equitable distribution of social wealth;
3. Guaranteeing safety of human, society, state;
4. Etc.

So, as we can understand there is objective set of functions that can be provided only by state.

In this article I want to focus on third point of the above, on safety of human. Obviously, it means not only the absence of criminal danger and military conflict risks, but safety of everyday life and work.

The main document which regulates rights and responsibilities of Ukrainian citizens at work in marine industry as in any other industry – it's the Code of Labor Laws. It contains main laws, regulations, procedures and instructions that relate to the conditions of work.

In the marine industry also present few international conventions which regulate the rules of licensing of marine specialists, watch keeping, environmental protection, safety of life at sea, etc. and required to implementation by the governments that ratified these conventions.

Main of them:

1. STCW
2. SOLAS
3. MARPOL

Beyond any doubt state laws, regulations and international conventions are relating to the safety issues, and aimed at reducing risks for life, health and equipment, but mostly they are explaining WHAT should we do, while not less important thing is HOW should we work.

Marine industry specificity.

In marine industry, where most jobs related to heavy machines, power tools, when during sailing in ocean shore services are unavailable and in case of emergency crew can count only on themselves, safety becomes a cornerstone of success of their work and key to safe return to their families.

But, despite the understanding of risks accidents and incidents are still happens more often than we would like. Every 2 minutes in World Ocean another ship set on fire, oil spills damage the environment, malfunction of steering gears and propulsion plants endanger crews and ships. Unfortunately, in accordance with International Marine Transportation Singapore PTE Limited statistic human errors plays main role in majority of incidents in marine industry. Actually, the root cause of more than 75% of incidents it is human factor [1].

As we can see in accordance with this trend in few last decades, we can observe reducing the severity and frequency of incidents. It becomes possible due to improved equipment design, robust safety management systems, improved regulations, identification and implementation of best practices, incidents still continue to occur, sometimes with catastrophic consequences.

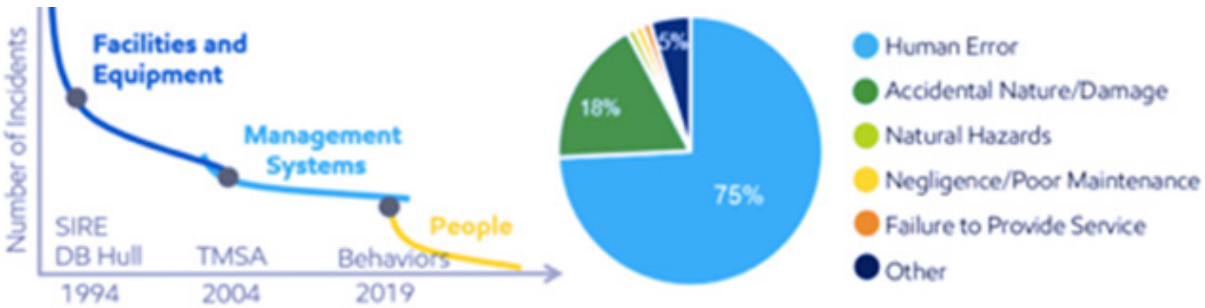
Analysis of main problems & ways to solve them.

Industry sectors attribute human error in approximately 80% of incidents [2]. This might lead us to think that people cause incidents. However, 80-90% of the time we find that mistakes, actions and decisions are driven by a variety of factors; how we design our work, equipment and control measures, and how leaders influence the culture in an organization. Nobody comes to work with intentions of making a mistake or getting hurt. Everybody comes to work to do a good and safe job. However, statistics reveal that human error is still the biggest cause leading to incidents.

Such things happen thanks to many factors, let's talk about main of them and think how to eliminate their negative influence or reduce it to acceptable level.

Fatigue, stress and boredom;

These feelings and emotions have a great impact on our physical condition and on almost all aspects of our lives. The states of stress and tension cause physiological chain reactions, which over time overload all body systems beyond what they can endure. A stressed person may experience various physiological symptoms, such as nervousness and anxiety, rapid pulse, difficulty sleeping, muscle healing, memory and memory disorders, digestive system disorders, headaches, nausea, pressure. Obviously, in these conditions persons cannot perform their duties safely and correctly. According to Art. 45 Constitutions of Ukraine everyone who works has the right to rest. Rest time is the period of time during which an employee is free from the performance of his / her duties and which he or she has the right to use at his discretion,



Pic. 1 Root causes of incidents timeline. Source: Global Claims Review: Liability in Focus, Allianz Global Corporate & Specialty

in accordance with legislation and local regulations. This right is guaranteed by giving days of weekly rest, as well as paid annual leave, setting a short working day for certain professions and industries, reduced working hours at night. Rest time is also provided by the Labor Code, namely:

- break for rest and food;
- weekend;
- holidays and non-working days;
- vacations (basic and additional).

Article 66 of the Labor Code of Ukraine provides for a break for rest and food. Workers are given a rest and meal break of no more than two hours. The break does not includes to working hours. A break and rest break should be given, usually four hours after the start of work. Marine industry is differs from others by a large load and pressure on employees, that's why so important to ensure that every person well rested, ready to perform their duties and make decisions. Therefore, will be better if employees will have three breaks in a day, for example: 15 minutes at 10 o'clock, 1 hour for lunch and rest at 13 o'clock and 15 minutes at 15 o'clock as a «coffee time». [3] As for vacations now every employee have right for a vacation every year, it might be better if vacation will be mandatory for every person, because it's very common situation when employees works for several years without any vacation. Working conditions; According to Art. 4 Constitutions of Ukraine everyone who works is entitled to proper, safe and healthy working conditions.

The following groups of working conditions are distinguished:

- Sanitary-hygienic, defining the external subject environment (noise, lighting, microclimate), as well as sanitary services in the workplace;
- Psychophysiological, due to the specific content of labor activity, the size of the load on the motor apparatus, nervous system, psyche of the employee;
- Safety conditions due to the state of safety and the likelihood of injury;
- Aesthetic conditions, the impact of which determines the emotional mood and attitude to work from the position of artistic perception of reality;

Socio-psychological conditions

That characterize the relationship in the workforce, leadership style. It's hard to eliminate Sanitary-hygienic and Psychophysiological risks in marine industry and it is stay a dangerous facilities in any case. But paying attention to Aesthetic conditions it is an easiest way to improve working conditions, especially onboard of vessels. The presence of recreational areas, such as well-equipped wardrooms, swimming pools, gyms, and the availability of safe sports places on board, can greatly affect the psycho-emotional state of maritime workers. It is also important to fill the cabins with equipment for a good rest. That is, those things that reduce the feeling of an «iron box». The presence in the cabin of a TV, a refrigerator, even a good floor covering can significantly reduce stress and contribute to a good recovery of the employee between working periods. All these conditions and the procedure for their application are covered in MLC 2006 which is the Maritime Labour Convention (MLC) number 186, established in 2006. This convention is the fourth pillar of international maritime law and embodies «all up-to-date standards of existing international maritime labour Conventions and Recommendations, as well as the fundamental principles to be found in other international labour Conventions». The other «pillars» are the SOLAS, STCW and MARPOL. The treaties applies to all ships entering the harbors of parties to the treaty (port states), as well as to all states flying the flag of state party (flag states, as of 2019: over 90 percent). Unfortunately, Ukraine has not ratified this convention and is not part of it, which is unacceptable for a maritime country that wants to compete on equal terms with other countries participating in the international maritime industry.

Design/availability of equipment or tools

The availability and free access to modern devices, tools and means of production is a natural need for any employee. Moreover, timely replacement and upgrade of production capacities is an important part of production and organization of labor. Unfortunately, the relevance of the equipment and its timely replacement is not regulated by the state, which leads to the absence of a constant dynamics of the turnover of fixed assets and a significant deterioration in money turnover, which in turn leads to the depreciation of not only production but also financial capital. Depreciation of financial capital is one of the most important reasons for the oppression of economic cycles to balance which the state has to make enormous efforts.

Professional knowledge and skills

Professional knowledge and skills, of course, are very important for the quality, effective and safe fulfillment by an employee of his duties. But any knowledge and skills tend to become obsolete over time, this also applies to issues related to security. For example, methods operating at one moment in time may be useless in the face of changed circumstances and under the influence of various external factors. That is why it is so important to remember that on the security issue there is no concept of «the best way» and you can always achieve better results if you think about what can be changed in this particular situation and how to make this work safer.

This shows us that knowledge in the field of security, just like any other professional skills, needs to be updated and reviewed in a timely manner. Rules, regulations and procedures;

As we said earlier rules, laws and procedures are mainly aimed at minimizing the number of accidents at work. But let's think about what will happen if the number of accidents becomes equal to zero? If we say that all security goals have been achieved, we will stop looking for ways to improve. Which again leads us to the fact that, against the backdrop of changing circumstances, methods working in the past at 100% may not be effective. That is why it is so important to realize that the laws, procedures and rules should not be aimed at reducing the number of accidents and accidents at work, but at the formation of a safety culture as a whole.

Workload and distraction

This question echoes the question of the employee's rest. Nowadays, workloads in any field of activity are increasing at a tremendous speed. So with the advent of new communication systems and Internet communications, the exchange of information between the ship and the shore has increased significantly. This made it possible to develop and install completely new high-precision automation and remote-control systems, but all of these

systems require fine-tuning of qualified service and repair requiring specialized devices and installation. Naturally, this entails an increase in workloads on the crews of the Courts as well as all marine workers in general. But this applies not only to physical stress, but also emotional and psychological. A huge amount of information that falls upon us today and requires timely and quick processing cannot but affect the emotional and mental state of the employee. All these factors together can have a huge negative impact on the efficiency and safety of the employee performing his job duties. In light of the above, it is not surprising that in recent years, the World Health Organization has recognized the syndrome of occupational burnout as a disease. Burnout and exhaustion is increasingly occurring due to work. In Japan, authorities are forced to impose administrative and even criminal penalties for death from processing. Even in China, they began to pay attention to it and punish it. In Europe, the processing of more than 20,020 hours per year at a work rate of 1,800 hours per year is prohibited by law and punishable by fines and the labor protection services and the trade union monitor it. In Japan, authorities are forced to impose administrative and even criminal penalties for death from processing. Labor protection services and trade unions monitor this. According to statistics, professional burnout is the cause of 50-60% of lost work days. In Australia, to cope with stress, 61% of people use alcohol; 41% go into gambling; 31 use drugs. In Ukraine, a total of up to 70% of the population are at risk when, according to statistics, they are depressed. As you can see the statistics are distinguishing. And she has a tendency to increase.

Shift patterns

Naturally, the sequence of working hours and rest is very important for the safe and high-quality performance of the employees. If all conditions are met, the worker is much less susceptible to stress, moral and physical exhaustion, which in turn leads to a safe and productive production process, the absence of compensation for damages and other financial costs.

Motivation and clarity of goals

Motivation at the moment is not the hottest topic in business. Opera marketing awards and rewards, a bunch of books on this topic have created the illusion that the topic is comprehensively considered and developed. But the basic understanding of motivation as some kind of hyperactive energy boost for employees is unrealistic and mainly interferes with the correct identification and control of factors that affect the productivity of the workplace. Hyperactive energy boost for employees is unrealistic and basically interferes with the correct identification and control of factors. which affect workplace productivity.

Basically, people have three reasons to feel demotivated. First, people feel demotivated when they feel separated from leaders. This happens when they do not receive detailed information on time or do not have regular contact with leaders. The second main demotivator concerns control. An employee who feels that they are not being manipulated is difficult to be motivated. Control and trust are perceived as inversely proportional to things. Too much control is interpreted as a lack of trust in the employee and his ability to perform work safely. The third factor affecting employee motivation is feedback from the leader. The employee does not feel a reaction to the information provided, and does not see the point in responding to dangerous situations since all his reports are useless. He does not feel that he has been put into dangerous situations in the Lulu process, since all his reports are useless. He does not feel invested in the process of improving working conditions. Motivation is not the main goal of a safety program, but it is a tool without which it is impossible to achieve the highest level of production safety. Leadership, supervision and support; Implementing a culture in which safety is embodied and understood at all levels of the organization starts with leadership because a leader's actions directly impact organizational culture. A leader's response to mistakes directly impacts the culture of both learning and accountability. As mentioned earlier, the role of a leader is very important to any team. A leader is not only a person who says what needs to be done and sets goals. It is also the one who is obliged to support the team, adequately and explicitly respond to any signals coming from employees. Indeed, as we said earlier, it is precisely the lack of feedback that deprives workers of the desire to help and participate in strengthening the safety culture in the workplace. After all, it is the involvement of all members of the collective to process allows you to create a cohesive and effective team that can qualitatively and safely carry out the tasks and also find and apply new ways to improve and optimize work processes, which in turn leads to an increase an effective team is able to carry out assigned tasks efficiently and safely, as well as find and apply new ways to improve and optimize work processes, which in turn leads to an increase in the turnover and profitability of production as a whole

Pic. 2. Most frequent causes of incidents. Source: Global Claims Review: Liability in Focus, Allianz Global Corporate & Specialty

Conclusions

And after considering all the factors affecting the safety of workers in the production process, well, we can think about what should be the government strategy for implementing a safety culture in the marine industry. Given the field, the subjectivity of the marine industry and the

inclusive management methods used in many of its fields, we can say that the concept of strategy is not entirely relevant for this rapidly changing and dynamic sphere of production. With constantly changing external factors, the developed strategy may become ineffective once, and therefore it is very important to be able to adapt the security strategy to the current conditions. In this case, the concept of strategizing becomes relevant. Businesses need strategies to capture shareholder market share and create competitive products for the consumer. Safety is also involved in capturing market share through workplace implementation. Security has relations with both shareholders and consumers, and the formation of a complete and comprehensive safety culture is possible only if the views of all market participants are consistent that safety is less about cost reduction and more about how it forms competitiveness there the product and improves the quality of life of consumers.

References.

1. Allianz Claims Global Review. URL: https://www.agcs.allianz.com/claims.html

2. Liability in Focus of Global Corporate & Specialty Global Claims. URL: https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/expert-risk-articles.html

3. International Labour Organization. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0::NO::P91_SECTION:TEXT

УДК 353.9

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237300

Наталія Калакун
аспірант факультету управління фінансами та бізнесу
Львівського національного університету імені Івана Франка

ДОСВІД РЕФОРМ ПОЛЬЩІ ТА ФРАНЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті представлена розроблена автором порівняльна таблиця повноважень майбутнього новоствореного органу, такого як префектура в Україні, а також відповідні повноваження посадових осіб в таких органах в Європейських країнах (Польщі та Франції). У роботі, також досліджено вплив новоутвореного органу на функціонування системи місцевого самоврядування.
***Ключові слова**: децентралізація; реформа; органи місцевого самоврядування; органи виконавчої влади; перфект; повноваження.*

Natalia Kalakun
PhD student of the Faculty of Finance and Business
Lviv National Ivan Franko University

EXPERIENCE OF REFORMS IN POLAND FRANCE: CONCEPTUAL BASIS FOR DECENTRALISATION OF EXECUTIVE BODIES OF UKRAINE

At the present stage of the development of Ukraine as a democratic role, an important role is played by the introduction of a decentralization of power, which consists in the establishment of democratic governance, the transfer of authority to territorial authorities, ensuring the broad participation of citizens in the management of state and society as a whole, as well as the creation of a completely new Forms of executive bodies, which are intended to provide appropriate monitoring of local self-government, in order to effectively function.

The radical reform of state power, both at the level of local self-government bodies and at the level of state executive authorities, is not possible without revision of the basic legislative framework, amendments to the current legislation and the development and adoption of completely new legal acts that will become legislative basis for qualitative Implementation of public administration reform.

The paper analyzes the modern stage of reforming the administrative-territorial system of our state, which provides a significant expansion of the sphere of influence and competence in certain branches of local self-government bodies.

The reform of local self-government and the territorial organization of government should be carried out on the basis of the Constitution and laws of Ukraine, the provisions of the European Charter of Local Self-Government, with observance of the main European principles of democracy.

That is why the best example for reforming in Ukraine may be the experience of European countries regarding the implementation of the reform of a new distribution of powers between authorities. The most practical for Ukraine will be the use of experience in reforming executive bodies of the authorities and Poland.

The article presents a comparative table of powers of the future newly created body, such as prefect in Ukraine, as well as relevant powers of officials in European countries (Poland and France), is designed.

In the work, the influence of the newly formed authority for local self-government has been investigated.
***Key words**: decentralization; reform; local self-government; organizations of executive power; perfect; powers.*

Постановка проблеми

остановка проблеми. Сучасний етап реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави забезпечує суттєве розширення сфери впливу та компетентностей в певних галузях органів місцевого самоврядування. Саме, зараз актуальності набуває питання необхідності формування комплексної системи нагляду та контролю за їх діяльністю. Тому наступним етапом реформи децентралізації влади є активізація державної політики у сфері створення відповідних органів виконавчої влади, які зможуть забезпечити той рівень контролю, необхідний для ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень.

Відповідні повноваження органів виконавчої влади у системі державного управління, мають бути законодавчо закріплені, у тому числі і шляхом внесення змін до Конституції. Відповідні функції нагляду та контролю пропонується покласти на префектів, які діятимуть на рівні районів та регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку та реорганізації органів місцевого самоврядування, а також реформуванню виконавчої влади приділяють увагу Р. Науменко, В. Рильська, І. Беззуб, М. Пітцик, О. Сушинський та інші. В цій сфері актуальними також, є дослідження сучасних особливостей забезпечення відповідного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою оптимізації їх діяльності, а також вирішення проблеми невизначеності компетентності здійснення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконав-

© Калакун н., 2021.

чої влади (часто, дубляж повноважень, невиправдано великий штат працівників, здійснення тих чи інших повноважень на невідповідному рівні влади і т.д.).

Проаналізувавши практичні методи та моделі реформування управління у світі, можна зробити висновки, що не існує однієї універсальної моделі, яка б могла повністю забезпечити успішне запровадження змін, та повністю підійшла б для реформування державного управління України.

Проте, приклад проведення адміністративно-територіальної реформи у деяких європейських країнах, може стати чудовою базовою моделлю, для впровадження в Україні останнього етапу реформи децентралізації влади.

Мета

Метою статті є розгляд можливості використання досвіду Польщі та Франції у сфері функціонування інституту префекта для України.

Виклад основного матеріалу

Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2217а від 01.07.2015 р.). Повноваження префектів виписані в ст. 118, 119 документа [1].

Пропоновані законопроектом зміни повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської комісії та дають змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні [6].

Формування системи взаємозв'язків між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням в певній країні для певної місцевості має ряд специфічних ознак, таких як особливості законодавчого забезпечення, історичні умови, релігійні погляди, культурні та національні чинники, які роблять кожну модель взаємин місцевої та виконавчої влад абсолютно унікальною навіть в межах однієї держави [7].

Різні умови розвитку, соціокультурні чинники, етнічні та етнографічні особливості є причиною того що, одні і ті самі реформи або зміни, в різних країнах сприймаються по різному, відповідно до цього і формувались абсолютно різні моделі організації місцевого самоврядування та їх взаємозв'язків з органами виконавчої влади.

Та навіть попри існування різних моделей формування місцевого самоврядування, а також наявності національних особливостей в системі розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою, існують спільні ознаки, якими можна охарактеризувати децентралізаційні процеси в європейських країнах, які є прикладом для формування їх у нашій державі.

Проаналізувавши досвід децентралізаційних процесів в європейських країнах можна виділити такі основні характеристики, притаманні шляхам впровадження реформ місцевого самоврядування:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії – тобто передбачається передача більш широкого кола повноважень на місця не тільки місцевим радам, але й майбутньому інституту префекта, з метою швидкої взаємодії відповідних гілок влади, без втручання центральних органів влади;
- максимально ефективне вирішення місцевих проблем – більш широке коло повноважень, а також можливість розпоряджатися відповідними фінансовими ресурсами дає змогу вирішити першочергові проблемні питання на місцях, які є не відкладними та відповідно розподілити необхідні на вирішення всіх інших питань наявні ресурси;
- свобода через місцеву та регіональну автономію – передбачає зменшення вертикальної ієрархії президентської гілки влади, та можливість самостійно вирішувати та відповідати за розвиток певного регіону, підконтрольного місцевим та виконавчим органам влади;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності – включає в себе підтримання певного потенціалу регіону, який діяв на тій чи іншій місцевості, в межах однієї держави, сформованого під певним історичним, етнічним, географічним чи соціокультурним впливом, якщо він не суперечить конституційним засадам, та не є загрозою для цілісності територій та держави в цілому;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями – передбачає однаково важливий розвиток економіки місцевого рівня і економіки регіону, за що свого роду можна позмагатися для збалансованого і стабільного розвитку економіки цілої держави.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного типу економіки, як наша держава, реформа децентралізації є одним з основних способів удосконалення якісних та кількісних інститутів суспільства та визначає потенціал, шляхи, можливості та перспективи для розвитку регіону, району та громади [8].

В унітарній державі є лише одні конституція, громадянство, система вищих органів влади. Складові частини унітарної держави найчастіше мають статус одиниць адміністративно-територіального поділу. Вони управляються на основі законів прийнятих центральними органами а їх територія може бути змінена простим загальнодержавним законом без згоди місцевих органів та місцевого населення. Тому зміна форми та механізмів державної влади у областях та районах з метою посилення ролі місцевого самоврядування одночасно з посиленням функції органів державної влади щодо їх контролю є правомірним, а в умовах процесу децентралізації та відповідного реформування є закономірним та логічним [9].

Основні децентралізаційні процеси, та реформування влади в державі в більшості європейських країн завершились ще десятиліття тому і були досить успішними. Україна ж, в цьому плані, не тільки дуже відстала, але й дуже пішла назад, закріпивши на законодавчому рівні повну децентралізацію та підконтрольність президентській вертикалі. Адже, сучасні місцеві адміністрації мають подвійні функції – представничий орган президента на місці та місцевий орган виконавчої влади. Саме тому діюча модель розподілу влади по-

требує реформування. Проаналізувавши досвід європейських країн реформа, в яких пройшла найвдаліше, відповідно до їх владного устрою та досвід яких, найкраще використати як модель країн, які успішно пройшла шлях децентралізації як приклад для України, досвід Франції та Польщі є найбільш ближчі для його використання в нас.

Під час порівняння дійсних повноважень та функцій, які виконує французький префект та польський воєвода у даних країнах і ті, які повинні будуть виконувати українські префекти, мною було розроблено порівняльну таблицю, на основі якої і здійснювався подальший аналіз (табл. 1).

В Україні інститут префекта являє собою орган виконавчої влади на місцевому рівні в системи органів виконавчої влади. Префект області може бути також і префектом району, якщо його територія включає територію обласного центру. Наприклад, префект Києва є одночасно префектом Київської області. Відповідно до проекту закону «Про префекта», префект під час здійснення своєї діяльності має такі основні напрямками здійснення повноважень:

1) здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами;

2) координування діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції та законів;

3) забезпечення виконання державних програм;

4) спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного та надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня [2].

Префектури в Україні мають діяти на основі принципів:

- верховенства права;
- відкритості;
- законності;
- єдиного правозастосування;
- безперервності забезпечення постійного здійснення виконавчої влади в районах, областях, Києві та Севастополі, незалежно від політичних процесів у державі та за її межами;
- підконтрольності;
- ефективності;
- політичної неупередженості [2].

Після введення інституту префектів передбачається, що він буде державним службовцем, його термін зайняття посади відповідного рівня адміністративно-територіальної одиниці, може бути лише 3 роки, а далі ротація на інший рівень, або навіть іншу одиницю адміністрування. Відповідно до проекту Закону «Про префекта» [2] префект призначається на посаду та звільняється з неї незалежно від здійснення політичних повноважень різних політичних сил, зокрема від перебування на посаді того чи іншого президента. Хоча на мою думку такий підхід є не зовсім вірним. Адже, якщо повноваження префекта включають в себе функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень щодо тих чи інших галузей діяльності, то певні політичні приналежності можуть сприяти політичній заангажованості та упередженості у діяльності префекта.

Проаналізуємо досвід Франції та Польщі у процесі провадження реформи децентралізації.

У Франції устрій сильної ієрархічності та централізованості державної влади формував владні відносини між ланками влади аж до 1982 року. Проте законодавча основа, для формування нового місцевого рівня влади, із значно розширенішими повноваженнями, була закріплена в Конституції Франції від 23 липня 1958 року [3], в якій передбачалось, що адміністративно-територіальні муніципальні органи влади, можуть і повинні приймати рішення відповідно до тих повноважень, які вони можуть реалізувати для найшвидшого і якісного вирішення цілей і завдань, які є першочерговими для забезпечення стабільного розвитку та діяльності певної території, та реалізація яких найкращим чином відбувається на їх рівні.

Однак реалізацію на державному рівні, конституційно закріпленої реформи вдалось розпочати лише у 1982 році.

В законодавстві зазначалось що, комуни, департаменти та регіони стають вільно керованими та підпорядкованими виборчими органами – радами. Закони, також, чітко визначали розподіл обов'язків та сфери впливу до відповідної компетенцій між відповідними гілками влади, а також розподіл та перерозподіл фінансів та їх використання у відповідності для розвитку чи фінансування тих галузей діяльності де це найбільш необхідно. Також визначались організаційна структура регіонів, нормативно правові гарантії, які відводились апарату та структурним підрозділам територіальних громад, спосіб обрання та звільнення з посади керівних ланок, забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні та безпосередній контроль за публічністю та прозорістю їх діяльності, а також форми та механізми взаємодії між комунами, департаментами та регіонами.

7 січня 1983 року та 22 червня 1983 року було прийнято ряд нових законодавчих актів, які розпочали новий етап реформування, в ході якого відбувся повний комплексний перерозподіл зобов'язань між державними органами влади та місцевим самоврядуванням, на користь останніх. Пакетом цих законів, невдовзі, було сформовано Адміністративний кодекс Франції [3], який є основним законодавчим забезпеченням місцевого самоврядування французьких комун.

Досвід Польщі в реформуванні державного управління почався набагато пізніше, а саме після відновлення нею незалежності та демократії. Тодішній уряд Тадеуша Мазовецького, одразу після призначення взявся за реформування системи публічного адміністрування. Реформа мала поширюватись не лише на організації влади місцевого самоврядування, а більшою мірою на систему центральних органів виконавчої влади. Реформа децентралізації проводилась в два етапи.

Як і у Франції реформування відбувалось із прийняття законодавчої бази, яка б могла на конституційному рівні закріпити дану реформу. Так у 1990 році був прийнятий один з основних законів – закон «Про ґмінне самоврядування» [4], який визначав передачу

Таблиця 1

Порівняльна таблиця повноважень українського префекта польського воєводи та французького префекта

Органи влади / Вид повноважень	Український префект	Польський воєвода	Французький префект
Характеристика діяльності	Державний службовець, якого призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України	Представник Ради міністрів, який призначається та звільняється з посади головою Ради Міністрів, за поданням міністра до компетенції, якого входить питання публічної адміністрації	Представник держави в департаменті, що призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні уряду. Кандидати на посаду представляються Прем'єр-Міністром та міністром внутрішніх справ
Повноваження на місцях	Здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними законодавства; забезпечення виконання державних програм; спрямування та організація діяльності органів виконавчої влади на місцях та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану або надзвичайного стану.	Пристосування до місцевих умов цілей політики Ради міністрів, координація та контроль за виконанням завдань що випливають з неї; забезпечення координації всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, а також керівництво їх діяльністю в сфері запобігання загрози життю, здоров'ю, майну, навколишньому середовище та безпеці держави; виконання та координація завдань в сфері оборони та безпеки, а також кризового управління.	Нагляд за виконанням законодавства уряду; забезпечення підтримки громадського порядку; здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та передача на розгляд адміністративному суду незаконних рішень територіальних громад; розпорядження всіма державними видатками в департаменті, а також відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном; керування роботою всіх місцевих служб центральних органів виконавчої влади та їх посередництвом з профільними міністерствами.
Повноваження щодо нагляду за органами місцевого самоврядування	Зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх неконституційності;	Органи місцевого самоврядування протягом 7 днів зобов'язані подати воєводі рішення відповідної ради або сеймику. Якщо рішення суперечить законодавству, воно вважається недійсним в цілому або в частині, про що орган нагляду не пізніше, аніж через 30 днів з дня отримання, повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування, який має право оскаржити відповідне рішення. Якщо протягом 30-ти днів рішення про відповідний акт не прийнято, воно вважається відповідним законодавству.	Ради передають всі рішення префектам і тільки після його перевірки та оприлюднення ним, воно вважається чинним. У разі його невідповідності, рішення про скасування приймає суд, до якого префект може звернутись протягом 2-ох місяців у різі вияву невідповідностей.
Рішення про розпуск ОМС	Уразі ухвалення місцевими радами акту, що порушує Конституцію України, територіальну цілісність та суверенітет або становить загрозу національній безпеці, Президент зупиняє дію акту та призупиняє діяльність ради, звертається до Конституційного суду та призначає тимчасового уповноваженого.	В разі грубого порушення Конституції чи законів Польщі, за пропозицією голови уряду парламент може розпускати представницький орган.	У разі неспроможності місцевого самоврядування забезпечити належне управління комуною, президент може на засіданні уряду ухвалити указ про його розпуск.

основного кола адміністративних та публічних повноважень передавався на рівень органів місцевого самоврядування, тобто ґмінам.

Наступний етап реформи розпочався з прийняття в 1998-му законів «Про повітове самоврядування» та «Про самоврядування воєводств» [4], за допомогою, якого на законодавчому рівні було затверджено проведення адміністративно-територіальної реформи в результаті, якої реформувались старі та утворились нові адміністративно-територіальні одиниці, такі як повіти та воєводства.

Однак, мушу зауважити, що перший етап реформування тривав аж 8 років, що також може свідчити про не готовність тодішнього місцевого самоврядування відразу взяти на себе розширене коло повноважень. Власне український сценарій впровадження першого етапу реформи також вимагав значних часових затрат від 2014 і аж дожовтневих виборів 2020 року.

Отже, прийняттям вищевказаних законів в Конституції Польщі було закріплено основні законодавчі положення, які визначали статус та повноваження органів місцевого самоврядування, а також утвердили державний устрій Польщі як децентралізовану публічну державу. Саме такий устрій гарантує участь органів місцевого самоврядування у здійснені державної влади, а набуття суттєвої частини публічних повноважень які ґміни визначають на власний розсуд відповідно до потреб та під власну відповідальність, та маю абсолютну більшість повноважень у своєму розпорядженні.

Проте для забезпечення належного здійснення делегованих державою функцій та повноважень місцевого самоврядування законом також встановлюється поняття про обов'язковість формування системи контрольно-наглядових органів за діяльністю місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Таким органом нагляду за належним функціонуванням органів самоврядування у Польщі є Голова Ради Міністрів та воєводи, а з питань які регулюють фінансове забезпечення є регіональні рахункові палати. Про відповідний адміністративний нагляд та контроль зазначається і в Конституції Франції, яка таким органом нагляду визначає префекта, що є представником державної влади на місцях.

Французька Конституція закріплює положення про те, що в адміністративно-територіальних утвореннях республіки на представника держави, який представляє кожного з членів уряду, покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів [3].

Отже, основними контрольно-наглядовими органами держави на місцях у Польщі та Франції є воєводи та префекти відповідно.

Компетенція та засади функціонування воєвод визначені Законом Польщі «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві», де вказується, що воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору законності [4].

Оскільки воєвода є місцевим органом виконавчої влади, рішення про його призначення чи звільнення приймає Голова Ради Міністрів за поданням міністра, якому належать повноваження питань публічної адміністрації.

Голова Ради Міністрів Польщі контролює діяльністю воєвод, періодично надає оцінку діяльності та належного здійснення наданих йому повноважень, а також отримує звітування від префекта про його діяльність.

Міністр, якому належать повноваження з питань публічної адміністрації, наглядає за здійсненням повноважень воєводи згідно певних критеріїв відповідності його діяльності згідно з чинним законодавством, а також перевіряє виконання ним відповідних повноважень згідно сумлінності та господарності воєводи. А Голова Ради Міністрів наглядає виключно лише за здійснення діяльності воєводи відповідно до політики Ради Міністрів.

Адже, як представник Ради Міністрів на місцях, воєвода забезпечує виконання певного переліку завдань, зокрема:

- відповідно до умов місцевого самоврядування адаптує цільові напрямки політики Ради Міністрів, та безпосередньо координує та контролює виконання її завдань, для забезпечення сталого розвитку територій;
- координує взаємодію усіх гілок місцевої та виконавчої влади, які забезпечують діяльність воєводства, та відповідно контролює керівним процесом у галузях, які забезпечують необхідні для стабільного існування територій та громадян, зокрема цивільна безпека, медичне забезпечення, майнові права, а також запобігання загрозам навколишньому середовищу, державної безпеки та підтримці правоохоронними і муніципальними органами громадського порядку та інші важливі критерії, які є першочерговими в забезпеченні діяльності повітів, воєводств та ґмін;
- забезпечує обороноздатність країни та забезпечення антикризового управління, що закріплюється відповідним законодавством.

Схожі повноваження здійснює французький префект, який має повноваження представника державної влади в департаменті та призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. На засіданні уряду майбутні префекти призначаються та звільняються прем'єром та міністром внутрішніх справ. Французький префект відповідно представляє на місці делеговані повноваження кожного з міністрів, а також здійснює управління відповідними структурним підрозділами державного спрямування в департаменті. До його компетенції входить забезпечення національних інтересів громадян, нагляд за дотриманням законів, забезпечення громадського правопорядку та визначеного законом права на відомчий контроль.

Основними повноваженнями французького префекта є:

- нагляд за виконанням законодавства Уряду та окремих профільних міністрів;
- забезпечення підтримки охорони громадського правопорядку;
- здійснення нагляду та контролю за діяльністю департаменту та підпорядкованих йому комун (органів місцевого самоврядування), зокрема за прийняттям ними відповідних рішень та відповідне звернення до адміністративного суду, якщо ним вражається таке рішення незаконним або таким що не відповідає чинному законодавству;
- представництво державних органів влади у сфері забезпечення відповідного розгляду вико-

нання всіх нормативно-правових актів, які мають відповідну юридичну силу на рівні департаменту, підпис важливих документів від імені держави та відповідальність за них, а також виступає державним представником в органах правосуддя;

- – координує розпорядження державними видатками у відповідному департаменті, а також контролює управління нерухомістю та іншим майном, що належить державі;
- – забезпечує безперебійну роботу структурних підрозділів державних служб центральних органів виконавчої влади та координує взаємозв'язок їх з центральними міністерствами.

Але непідконтрольними французькому префекту залишаються функціонування периферійних служб міністерств оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Оскільки французький префект та польський воєвода, є представниками уряду, вони зобов'язані перед ним звітуватися про поточний стан підконтрольних їм територій, та відповідно провадити політику чинного уряду, доносити її до органів місцевого самоврядування, та забезпечувати сприяння їм у реалізації цієї політики.

В основу діяльності префекта покладене подвійне завдання: представництво уряду на місцевому рівні виконавчої влади, та взаємно-пропорційне представництво законних інтересів місцевого самоврядування перед урядом. При цьому префект є аполітизованою особою та перш за все державним службовцем. Тому він має володіти інформацією та бути компетентним у всіх сферах, відповідальність за які покладено на нього, об'єктивно оцінювати діяльність та рішення органів місцевого самоврядування враховуючи його особливості та залишатись при цьому нейтральним до будь-яких провокацій як зі сторони вищих керівних органів, так і органів місцевого самоврядування.

Інститут префектів в першу чергу покликаний забезпечити нагляд за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування у здійсненні делегованих їм державою повноважень. Відповідно до цього польське законодавство передбачило закріплення чіткої регламентації наглядових повноважень за органами місцевого самоврядування та відповідність їх залежно від повноважень окремих служб та муніципалітетів. Ті ж повноваження, які були в органів місцевого самоврядування до їх перетворення, укрупнення, та надання ширшого кола повноважень, контролюються префектами лише на їх відповідність чинному законодавству, механізмами, які чітко визначені та передбачені законодавством.

У свою чергу контроль та нагляд за тими повноваженнями, які були делегованими вищими органами, визначає фактичний стану у підконтрольних сферах діяльності, повноваженнями муніципальних органів та передбачає здійснення комплексної оцінки їх діяльності за такими критеріями як законність, господарність та сумлінність діяльності відповідних органів.

Наприклад, органи місцевого самоврядування протягом 7 днів зобов'язані подати польському воєводі певне рішення відповідної ради та надати регіональному підрозділу рахункової палати рішення, нагляд за здійснення якого входить в її компетенцію. Якщо таке є невідповідним законодавству або суперечить йому, приймається висновок про його невідповідність та вважається недійсним в цілому або в частині, про що орган нагляду повідомляє відповідну раду яка прийняла таке рішення не пізніше, ніж через 30 днів з дня отримання. Та на відміну від повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, Польські місцеві ради рішення, яких визнається недійсним, можуть протягом 30 днів подати скаргу до адміністративного суду, для перевірки достовірності та аргументованості рішення про невідповідність акту. Адміністративний суд протягом місяця зобов'язаний її розглянути та винести відповідне рішення, та якщо невідповідність такого рішення місцевого самоврядування є несуттєвою суд може не визнати недійсності рішення, а внести пояснення про те що дане рішення видано з частковим порушенням права.

Якщо ж протягом 30 днів з дня прийняття місцевим органами рішення перевірка муніципальних органів, воєводи чи рахункової палати на відповідність усім критеріям та вимогам закону, рішення не визнали недійсним, воно вважається відповідним чинному законодавству та вступає в дію.

До повноважень французького префекта також входить перевірка нормативно-правових актів на предмет їх законності, але в разі неконституційності відповідного акту місцевого самоврядування чи іншого муніципального органу Франції, лише до компетентності адміністративного суду належить рішення про його скасування. При підозрі префекта на невідповідність певного рішення законам та Конституції він термінового зупинення дію та виконання даного рішення до остаточного розгляду його судом. Якщо відповідне рішення належить до таких які можуть загрожувати цілісності та суверенітету держави префект може зупинити не лише дію рішення, але й діяльність певного органу самоврядування, який видав даний акт, на термін не більше місяця. Обґрунтовується рішення про призупинення діяльності певної рад підтверджується постановою, та невідкладно повідомляється міністр внутрішніх справ.

Також польське та французьке законодавство містить певні норми контролю застосування, яких відбувається у дуже крайніх та непередбачуваних випадках. Такою нормою є повноваження щодо можливості розпуску певних органів місцевого самоврядування, якщо ними грубо порушується Конституція та закони або відповідна рада є нездатною забезпечити управління підконтрольною їй комуною (найнижчим рівнем самоврядування) за висновком французького префекта. Про можливість розпуску певної ради, в разі грубого порушення Конституції чи законів, польський воєвода має повідомити Голову Ради Міністрів та Сейм, і лише останній може прийняти аргументоване рішення про розпуск відповідного органу місцевого самоврядування.

До обрання нових органів місцевого самоврядування та налагодження системи їх цілісного та безперебійного функціонування їх повноваження виконує воєвода або відповідний префект. Не пізніше ніж за два місяці з часу розпуску попереднього органу місцевого самоврядування мають бути проведені вибори та обрані нові органи влади на місці.

Висновки та пропозиції. Отже, після порівняння законодавчих норм, які закріплюють діяльність органів

виконавчої влади місцевого рівня Польщі та Франції, можна зробити висновок що, основні норми здійснення їх діяльності та відповідних повноважень на місцевому рівні виконавчих органів влади, закладені в проекті змін до Конституції України та відповідному до нього законопроекті «Про префекта» [2] в більшій мірі відповідають європейській практиці провадження діяльності представників виконавчої влади на місцях, але в певних статтях містять зовсім інше трактування наданих їм повноважень.

Так наприклад, відповідно до законопроекту «Про префекта» [2], в органів місцевого самоврядування забирається право на оскарження рішення префекта про законність прийнятих ними актів, коли польські ґміни та французькі комуни його мають.

Висновки

Досвід децентралізації системи публічного управління та виконавчої влади у Франції, є наслідком еволюційних процесів в країні та змін адміністративного урядування Польщі в процесі отримання незалежності мають важливе значення для України, адже вони відображають необхідність в реформування системи органів виконавчої влади на місцевому рівні. Проаналізувавши цей досвід можна зробити висновки, що в основу концепції української реформи децентралізації взято за основу саме європейські механізми реформування, де першочерговим завданням є конституційна реформа. За основу береться чітке визначення основних засад діяльності виконавчої влади на основі чіткого розмежування та перерозподілу повноважень між рівнями влади, а також забезпечення контролю за їх належним виконанням, дотриманням законодавства та їх діяльності в межах цього законодавства з метою надання державних громадянам на тому рівні, на якому вони є найбільш потрібними та доступними. Саме тому запровадження інституту префекта є необхідністю за принципом субсидіарності, що передбачається Європейською хартією місцевого самоврядування [5]. Також, проаналізувавши повноваження надані українському префекту та його закордонним колегам наведених у Таблиці 1 можна зробити висновки що ті повноваження які мають префект Франції та воєвода Польща є значно ширшими та більш розгорнутим ніж запропоновані в українському варіанті реформи. Про те така відмінність може мати як плюси – зменшення свавілля та безчинства український чиновників, так і мінуси – недостатність контролю що може привести до федеративних утворень в межах однієї держави.

Тому саме від прийняття закону про префекта, який повинен деталізувати та чітко прописати повноваження префектів згідно конституції, залежатиме подальший хід та успішне завершення в Україні реформи децентралізації.

Література.

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проекту Закону України № 2217а від 01.07.2015 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

2. Про префектів: Проекту Закону України від 16.11.2015 р. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf

3. Конституція Франції. URL: http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf

4. Конституція Польщі. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

5. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

6. І. Беззуб, М. Пітцик, О. Сушинський. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

7. Р. Науменко, В. Рильська. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902

8. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ (за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського, 2016 рік). URL: http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-

9. Унітарна держава. Юридичний портал. URL: http://opravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15:unitarnaderzhava&catid=2&Itemid=5

References.

1. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proektu Zakonu Ukrainy № 2217a vid 01.07.2015 roku. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

2. Pro prefektiv: Proektu Zakonu Ukrainy vid 16.11.2015 r. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf

3. Konstytutsiia Frantsii. URL: http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf

4. Konstytutsiia Polshchi. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

5. Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: ratyfikovana Zakonom Ukrainy № 452/97-VR vid 15.07.1997 r. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

6. I. Bezzub, M. Pittsyk, O. Sushynskyi. Vvedennia instytutu prefektiv v Ukraini: koryst chy zahroza dlia mistsevoho samovriaduvannia. Tsentr doslidzhen sotsialnykh komunikatsii. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

7. R. Naumenko, V. Rylska. Perspektyvy vykorystannia yevropeiskoho dosvidu pry vprovadzhenni suchasnoi modeli detsentralizatsii vlady v Ukraini. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902

8. Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiinykh reform (za materialamy Mykolaivskoho natsionalnoho universytetu im. V. O. Sukhomlynskoho, 2016 rik). URL: http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-

9. Unitarna derzhava. Yurydychnyi portal. URL: http://opravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15:unitarnaderzhava&catid=2&Itemid=5

УДК 331.103.11

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237301

Марія Кернова
аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5334-0883

МЕНЕДЖМЕНТ РІЗНОМАНІТТЯМ ЯК СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

У представленій статті досліджується та аналізується досвід європейських та американських гетерогенних компаній, в яких працюють і навчаються групи стажерів і співробітників, що відрізняються за різними ознаками: етнічна та релігійна приналежність, стан здоров'я, фізичний та інтелектуальний розвиток, ступінь обдарованості. Розглянуто позитивні та негативні аспекти гетерогенних компаній і можливі складнощі психологічного сприйняття різноманіття та проблеми щодо управління у таких компаніях. Визначено найважливіше завдання менеджменту різноманіття, що має на меті, як нівелювання негативного впливу факторів гетерогенності, так і використання існуючих відмінностей для підвищення ефективності спільної діяльності людей по досягненню загальних цілей.
***Ключові слова**: менеджмент різноманіття; гетерогенність; гетерогенні компанії; позитивна дискримінація; гомогенні компанії; плюралістична організація; монолітна організація; мультикультурна організація.*

Mariia Kernova
PhD student of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0001-5334-0883

DIVERSITY MANAGEMENT AS A STRATEGY FOR HUMAN RESOURCES GOVERNING

The process of reforming Ukraine's human resources governing system is in a rather contradictory and incomplete state, so it is necessary to focus efforts on finding ways for its reasonable organization in the conditions of modern instability. Turning to international experience in diversity management, which is well represented in the human resources management system abroad, aims to create a level playing field for all employees, regardless of their individual abilities, competencies and differences and ensure their socialization within the culture of the organization.
Speaking of discrimination, it should be noted that it can manifest itself not only against minorities, but also against the majority. In the latter case, irreparable damage will be done to the corporate culture of the organization, which will inevitably lead to numerous conflicts between employees and individual social groups within the organization. The article analyzes the history, negative and positive aspects, risks and causes of diversity management.
The purpose of the article is to substantiate the feasibility of developing and implementing the principles of diversity management in order to strengthen the human resource management system in public administration.
When studying foreign scientific sources, it is noted that currently there are no common tools for implementing the concepts and strategies of diversity management in the public service system. The authors in their works consider the purpose of diversity management to create in the organization such conditions under which productive cooperation of representatives of various social groups that make up the staff of the organization is possible.
In modern conditions for our country, the issue of discrimination on certain criteria is quite acute. It is important to remember that our country has always been multinational and culturally rich, as has happened historically. Therefore, educating staff in the spirit of tolerance for cultural, religious, ethnic, age differences, as well as in the spirit of social justice, intolerance of all forms of discrimination and xenophobia should be our strategy in shaping the human resource management system.
Diversity can be seen as a characteristic of the organization's staff, which reflects both external features and internal subjective differences. Based on this, diversity management is part of the human resources management strategy.
***Key words**: diversity management; heterogeneity; heterogeneous companies; positive discrimination; homogeneous companies; pluralistic organization; monolithic organization; multicultural organization.*

Постановка проблеми

Процес реформування системи управління людськими ресурсами України знаходиться в досить суперечливому і незавершеному стані, тому необхідно зосередити зусилля для пошуку шляхів його розумної організації в умовах сучасної нестабільності. Звернення до міжнародного досвіду з менеджменту різноманіття, що добре представлена у системі управління людськими ресурсами за кордоном, має на меті створення рівних умов для всіх співробітників, незалежно від їх індивідуальних здібностей, компетенцій і відмінностей і забезпечення їх соціалізації в рамках культури організації.

Сьогодні різноманіття визначається по 6 критеріям: вік, інвалідність, етнічне походження, стать, релігія, сексуальна орієнтація. Ці критерії обрані тому, що, як правило, вони не схильні до змін. У міжнародному аспекті особливе значення мають такі вимірювання, як стать і етнос. Інші аспекти різноманітності втрачають свою актуальність в організаціях, а іноді свідомо викорінилися. У сучасних умовах для нашої країни досить

© Кернова М.П., 2021.

гостро стоїть питання щодо до дискримінації по деяким вище зазначеними критеріям. Важливо не забувати, що наша країна завжди була багатонаціональною і культурно насиченою, так сталося історично. Тому виховання персоналу в дусі толерантності до культурних, релігійних, етнічних, вікових відмінностей, а також в дусі соціальної справедливості, нетерпимості до будь-яких видів дискримінації та ксенофобії повинно стати нашою стратегією у формуванні системи управління людськими ресурсами.

В даний час принцип рівних можливостей закріплений в законодавстві більшості країн світу. На теперішній час відсутні єдині інструменти імплементації концепцій і стратегії менеджменту різноманіття, тому виникає потреба у їх розробці на всіх рівнях: державному, регіональному, локальному.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналізу проблем менеджменту різноманіття та можливим шляхам їх вирішення присвячені праці таких зарубіжних дослідників як: R. Thomas, M. Finke, M. Loden і J. Rosener, R. Ely, D. Thomas, K. Hansen, B. Steinmetz, G. Vedder, M. Stuber, N. Pless.

Проте, наразі відсутні єдині інструменти імплементації концепцій і стратегій менеджменту різноманіття в систему публічної служби. Ряд авторів пропонують: модель моніторингу кадрових ресурсів, багатофазну модель, модель рушійних сил організації («моторів»), модель комплексного впливу на різні сфери особистості співробітників.

В умовах же світових змін в управлінні людськими ресурсами особливу актуальність набуває проблема менеджменту різноманіття як пріоритетної складової соціальної політики держави.

Мета

Метою статті є обґрунтування доцільності щодо розробки і впровадження принципів менеджменту різноманіття з метою підсилення системи управління людськими ресурсами в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу

Історичне коріння концепції менеджменту різноманіття знаходяться в США. Ця країна завжди була і є понині класичною країною іммігрантів, яка відрізняється великим етнічним і культурним різноманіттям з якого родилась нова американська культура. Саме в цьому суспільно-політичному контексті і з'являються концепції менеджменту різноманіття.

Формування цих теорій були пов'язані політичними і громадянськими рухами соціально вразливих груп, в першу чергу, людьми з темним кольором шкіри і жінками, які піддавалися різним формам дискримінації і були виключені з політичного життя. Саме в цих протестах можна винайти корені менеджменту різноманіття. Важливим кроком на шляху до рівних прав і можливостей стало набуття чинності, в 60-і роки минулого століття, Акту про громадянські права (Civil Rights Acts) і наступних за ним законів, в яких заборонялася дискримінація за ознакою раси, кольору шкіри, релігії, статі чи національною приналежністю. Спираючись на ці закони, представники робочого класу і інших верств населення стали вимагати від роботодавців прийняття спеціальних підтримуючих програм [14, с. 22].

Як зазначає A. Knoth, в 70-80-ті роки минулого століття в США зміщуються акценти від звичайної толерантності до більшої поваги і визнання різноманіття, а до кінця 80-х років з'являються перші теоретичні ідеї управління з менеджменту різноманіття. Все більшу силу набирають вимоги їх справжньої інтеграції в суспільство. Концепції взаємодії з гетерогенними групами в суспільстві і в трудових колективах набувають поширення під назвою «менеджмент різноманіття», основні положення якого починають впроваджуватися в практику багатьох фірм [6, с. 88].

Засновником теорії менеджменту різноманіття в США вважається R. Thomas, який в 1983 р заснував Інститут управління різноманіттям. У своїй статті під назвою «Від позитивної дискримінації до позитивного різноманіття», яка була написана в 1990 р, автор підкреслює, що позитивної дискримінації вже недостатньо для того, щоб правильно управляти гетерогенним трудовим колективом.

Він пропонує концепцію менеджменту різноманіття, основною ідеєю якої є ідентифікація і використання потенціалу всіх співробітників для досягнення цілей організації. R. Thomas пише: «Сьогодні ми вже не говоримо: давайте надамо їм шанс (мається на увазі гетерогенний склад співробітників організації). Необхідно сказати: давайте ми створимо тут середовище, в якому кожен зможе виконувати найкращим чином доручену роботу». На думку вченого, «все більше корпорацій і організацій різного типу визнають той факт, що гетерогенність персоналу не є перешкодою, а являє собою найбільшу потенційну можливість, якщо нею правильно керувати» [13, с. 198].

Поряд з R. Thomas, проблемами різноманіття в США на початку 90-х років минулого століття займалися M. Loden і J. Rosener, які розглядали різноманіття як життєвий ресурс організації. M. Loden і J. Rosener є противниками гомогенного ідеалу, вважають його не цікавим в умовах мінливого суспільства і ринку праці. Вони виступають, по-перше, за осмислення феномена різноманіття, по-друге, за повагу різноманіття, по-третє, за взаєморозуміння в гетерогенних трудових колективах [9].

Важливим інструментом ефективного управління гетерогенної організацією стає сьогодні менеджмент різноманіття. Вважалось, що завданням менеджменту є створення рівних умов для всіх співробітників, незалежно від їх індивідуальних здібностей, компетенцій і відмінностей і забезпечення їх соціалізації в рамках панівної організаційної культури. Різноманіття і плюралізм в організації стали розглядатися як бажані явища.

У позитивному світлі різноманіття трактується як багатство відтінків, при якому відмінності розглядаються не як щось негативне, а навпаки як те, що об'єднує, що дозволяє використовувати потенціал різноманіття для досягнення синергетичного ефекту. У негативному сенсі створюється ієрархічна система, при якій різниця розглядається, як якийсь недолік [14, с. 25]. У даному разі розходження трактують в плані нездатності до адаптації в суспільстві. При визначенні різноманіття як шансу мова йде про всіх співробітників організації, які належать до різних груп і на основі їх різних здібностей, досвіду і поглядів можуть внести специфічний вклад в її успіх. Отже, різноманіття стає фундаментом організаційного розвитку.

Спираючись на праці зарубіжних дослідників (R. Ely, D. Thomas, K. Hansen, B. Steinmetz, G.Vedder та ін.), У вигляді п'яти основних тез можна зазначити можливості і недоліки менеджменту різноманіття [5, 11, 15].

У першому твердженні йдеться про те, що «менеджмент різноманіття є новим способом ведення бесіди на стару тему» [6, с. 136]. «Старої темою» вчені вважають необхідність утвердження принципів справедливості, толерантності, рівних можливостей, а також ціннісного ставлення до особистісного різноманіття в організаціях і використання цього різноманіття. Новими в менеджменті різноманіття є очікувані економічні ефекти. Основною ідеєю менеджменту різноманіття є ефективне використання індивідуальних компетенцій і досвіду співробітників.

Йдеться про інтеграцію досвіду взаємодії з різними гетерогенними групами (сприяння рівноправності жінок, заходи для осіб з обмеженими можливостями здоров'я, інтеграція іноземних співробітників, етномаркетинг).

Друга теза говорить про те, що різноманіття присутнє в кожній організації.

Третя теза говорить про те, що не кожен вид різноманіття в організації є бажаним. Сьогодні різноманіття визначається по 6 критеріям: вік, інвалідність, етнічне походження, стать, релігія, сексуальна орієнтація. Ці критерії обрані тому, що, як правило, вони не схильні до змін. У міжнародному аспекті особливе значення мають такі вимірювання, як стать і етнос. Інші аспекти різноманітності втрачають свою актуальність в організаціях, а іноді свідомо викорінилися. Так, наприклад, небажаними оголошуються паління.

У четвертій тезі розглядається взаємодія з різноманіттям як важливе завдання керівників організацій. Знати його переваги і мінімізувати недоліки. При сприятливих умовах різноманіття забезпечує творчі рішення і гнучкі реакції на вимоги зовнішнього середовища. При несприятливих умовах приймаються невірні рішення, досягаються «мляві» компроміси і виникає складна ситуація для окремих членів організації. Для того, щоб навчити керівників конструктивно взаємодіяти з різними аспектами різноманіття, необхідна спеціальна підготовка керівних кадрів в системі безперервної освіти. При цьому не можна обмежитися тільки проведенням комунікативних тренінгів на підприємствах. Основи розуміння різноманіття, різних життєвих укладів, вміння сприймати різні стилі трудової поведінки і особливості компетентності співробітників повинні закладатися вже в вузах, оскільки тут готують керівні кадри майбутнього.

П'ята теза наголошує на тому, що менеджмент різноманіття має бути міждисциплінарною областю знання. Таке завдання неможливо вирішити в рамках одного, обмеженого за часом проектного заходу. Потрібні роки, щоб здійснити глибокий процес змін, який зачіпає кадрові, фінансові та структурні перетворення: призначаються уповноважені по менеджменту різноманіття, створюються спеціальні відділи, виділяються бюджетні кошти.

В даний час в науці відсутнє єдине визначення поняття менеджмент різноманіття. На думку M. Finke, менеджмент різноманіття - це концепція управління організацією, яка передбачає сукупність управлінських заходів та методів, спрямованих на ідентифікацію, визнання, позитивну оцінку, повагу відмінностей й інаковостей в організації з метою використання їх для підвищення ефективності її діяльності, з урахуванням інтересів зовнішніх і внутрішніх суб'єктів діяльності: співробітників, керівників, клієнтів, акціонерів і постачальників [3].

Як вважає M. Loden, менеджмент різноманіття - це життєвий ресурс, який вимагає переміщення фокуса від розгляду ідеального співробітника до більш плюралістичного погляду. Реалізація такого підходу вимагає, на думку автора, трьох кроків. Перший крок – це визнання культурного і етнічного різноманіття. Другий крок передбачає, що потрібно навчитися цінувати і поважати повний спектр різноманіття. Третій крок – потрібно знайти загальну основу, на якій можна побудувати відношення довіри і взаємної поваги [9].

Автори у своїх роботах метою менеджменту різноманіття вважають створення в організації таких умов, при яких можливо продуктивну співпрацю представників різних соціальних груп, що складають персонал організації. Так, на думку N. Pless, в організації повинна бути створена середовище, в якому:

- вітаються нестандартні погляди і точки зору;
- розглядаються альтернативні пропозиції, що не збігаються із загальноприйнятими уявленнями;
- заохочується прагнення працівників до самозміни і їх вміння пристосовуватися до постійно змінюваних умов;
- конструктивно розглядаються конфлікти і скарги;
- здійснюється протидія дискримінації, забобонам і стереотипам [10].

У будь-якій компанії і організації є прагнення в створенні образу ідеального співробітника, з яким пов'язують свої очікування і плани на майбутнє . Ця концепції наштовхує нас на думку, що ідеальним для організації є так звана «людина різноманіття» (Diversity-Mensch).

Збірний образ такої людини описує M. Stuber . В уяві автора така людина має володіти такими якостями [12, с. 24]: прагне до самореалізації і вільного розвитку; шанобливо ставиться до своїх колег; проявляє толерантність по відношенню до відмінностей в життєвому стилі, поведінці, способу думки інших людей; нікого не виключає зі спільноти і заперечує будь-який вид дискримінації; наполягає на свободі творчості і діяльності всередині організації; проявляє терпіння по відношенню до змін, що відбуваються як усередині, так і поза організацією; розглядає працю як джерело задоволення; готовий до активних дій.

Досить важливо не забувати, що не всяке різноманіття корисно для суспільства, наприклад, правий екстремізм, націоналізм, фундаменталізм і т. п. Менеджмент різноманіття діє за принципом «роби добро і говори про нього чи піклуйся, щоб про нього говорили інші» [12, с. 34].

Модель Т. Сох « правильне коло» забезпечує процес культурних змін в організації, завдяки використанню стратегії менеджменту різноманіття. Правильне коло Т. Сох позначає взаємопов'язані і взаємообумовлені чинники, які впливають на ці зміни: лідерство, дослідження і вимірювання, освіту, вирівнювання і післядія [14, с. 32]. Його модель передбачає початкове використання в організаціях стратегії зверху вниз, тобто, демонстрування наочних зразків культурних

змін, призначаючи, наприклад, на керівні посади жінок або представників національних меншин. Це сприяє формуванню у колективі уявлення про розмаїття як фактору розвитку організації.

Спираючись на модель Т. Cox, багато соціологічних служб різних країн ретельно аналізують наслідки, використовуючи, як правило, опитувальні методи. Так, M. Finke наводить результати опитування 78 спільних підприємств в Німеччині, яке провело Німецьке товариство управління персоналом.

Умовою участі в опитуванні був кількісний склад підприємств, який повинен був перевищувати 2000 співробітників. Опитування мало на меті – виявити переваги та недоліки менеджменту різноманіття на підприємствах. 85 % опитаних підприємців найбільшу користь від різноманіття, бачать в його позитивний вплив на набір персоналу і забезпечення лояльності працівників. Вони вважають менеджмент різноманіття одним із способів зробити підприємство привабливим для численних гетерогенних груп співробітників. 78 % вважає менеджмент різноманіття ефективним способом боротьби з дискримінацією в їхніх організаціях. 76 % опитаних сподіваються домогтися більшої креативності співробітників і підвищення їх готовності до інноваційної діяльності. 72 % респондентів пов'язують з менеджментом різноманіття поліпшення іміджу організації як всередині її, так і в зовнішньому середовищі.

У числі переваг були названі також підвищення ступеня задоволеності співробітників своєю трудовою діяльністю, підвищення продуктивності праці і рівність можливостей при виконанні виробничих завдань. 63% підприємців відзначили поліпшення внутрішньої комунікації та співробітництво. Підвищення гнучкості, забезпечення доступу до нових ринків, становлення підприємства як організації, що навчається стали важливими перевагами для 40% опитаних. Тільки 14% підприємців розглядали менеджмент різноманіття як можливість скоротити витрати і заощадити на персоналі. Проведене опитування показав, що менеджмент різноманіття не є сьогодні лише даниною моді, а знаходить розуміння і визнання у реально діючих підприємців [3].

За результатами опитування Міністерства праці та соціальної політики Баварії, яке показало, що понад половини респондентів поряд з гідною зарплатою, лояльним керівництвом і добре обладнаним робочим місцем, назвали «приємну співпрацю з колегами» в умовах різноманіття. В якості головних критеріїв задоволеності працею респонденти назвали: відсутність дискримінації, можливість самореалізації, прийняття самостійних рішень, збереження почуття власної гідності в полікультурному організації [4].

Представляючи парадигму управління різноманіттям, Т. Cox виділяє три типи організацій: монолітна організація, плюралістична організація і мультикультурна організація [2, с. 87].

Монолітна організація – це організація, яка є гомогенною в демографічному та культурному відношенні. Наприклад, велика частина китайських компаній монолітна в культурно-етнічному відношенні, оскільки переважна більшість співробітників ханьці (китайці). У монолітних організаціях в силу їх гомогенності рідко виникають міжгрупові конфлікти.

Плюралістична організація - це організація, що має гетерогенну структуру трудового колективу. Вона вживає активних заходів для запобігання дискримінації співробітників, впроваджує справедливі системи мотивації та стимулювання персоналу. Як правило, міжгрупові конфлікти в таких організаціях є досить частими, в першу чергу тому, що розширення присутності жінок і представників етнічних і расових меншин не супроводжується серйозними зусиллями з надання їм реальних прав в організації. Цей тип організацій широко поширений в таких країнах як США, Австралія, Індія, Південна Африка.

Мультикультурна організація – це скоріше ідеал, ніж фактично існуючий тип, тому що дуже рідко компанії вдається досягти високого рівня інтеграції різних етнокультурних груп [2, с. 90].

G. Krell виділив наступні ознаки мультикультурної організації: організація поважає, підтримує і розвиває різноманіття; плюралізм розглядається як процес акультурації; здійснюється повна структурна інтеграція всіх співробітників; інтеграція співробітників зачіпає систему не тільки формальних, але і неформальних відносин; розробляються спеціальні стратегії, процедури і практики, спрямовані на подолання забобонів і дискримінації; мінімальні інтергрупові конфлікти регулюються за рахунок менеджменту різноманіття [7, с.239].

Як наголошується в звіті фірми Ford, «саме культурні відмінності мають прямий вплив на ефективність організації і тому заслуговують на особливу увагу». Слід зазначити, що фірма Ford є ініціатором багатьох проектів в області різноманіття, які реалізуються не тільки в самій організації, але і в широкому соціумі. До таких, наприклад, можна віднести проект «FIT» (Frauen in technischen Berufen), проект «WEP» (Women's Engineering Panel), стипендію Генрі Форда, проект Ford Pänz і проект « Кар'єра 50+».

Фірма Ford приділяє увагу різним соціальним групам працівників, у тому числі працівникам похилого віку, що є особливо важливим в демографічній ситуації, яка характеризується старінням населення. В рамках проекту «Кар'єра 50+» фірма проводить багато заходів, спрямованих на використання професійного і життєвого досвіду співробітників старшого віку і на їх продуктивну взаємодію з молодими колегами.

Завдяки своїй активній проектної діяльності фірма Ford наочно демонструє громадськості своє ставлення до різноманіття. Проекти, ініціативи і об'єднання співробітників різних категорій стали невід'ємною частиною корпоративної культури фірми Ford, яка проявляє соціальну відповідальність, цінує відмінності, використовує їх на благо фірми і стає завдяки цьому привабливою як для власних співробітників, так і для потенційних кандидатів та стейкхолдерів. Тому не випадково фірма удостоїлася в 2001 р премії Max Spor за зразковий менеджмент різноманіття.

Для успішного управління дуже важливо зрозуміти, які відмінності для організації прийнятні, а які можуть спровокувати конфлікти і перетворити менеджмент різноманіття в конфлікт-менеджмент. При цьому потрібно мати на увазі, що деякі менеджери надзвичайно прискіпливі до відмінностей співробітників, прагнуть до однаковості і пред'являють до працівників неадекватні вимоги. Так, в одній з європейських фірм менеджери вимагали від співробітників «білосніжної усмішки» при спілкуванні з клієнтами.

В даний час принцип рівних можливостей закріплений в законодавстві більшості країн світу. Говорячи про дискримінацію, слід зауважити, що вона може проявлятися не тільки по відношенню до меншин, а й щодо більшості. В останньому випадку завдається непоправної шкоди корпоративній культурі організації, що неминуче призведе до численних конфліктів між співробітниками і окремими соціальними групами всередині організації. У країнах Західної Європи нерідко фіксуються факти, коли представники етнічних меншин, по суті, захоплюють підприємства, перетворюючи їх в гомогенні монокультурні організації.

Середовище на підприємстві має бути таким, у якому співробітник міг би розкрити і розвинути свої індивідуальні здібності і отримати гідну оцінку своїх індивідуальних якостей.

Переваги менеджменту різноманіття можна розділити на дві групи: внутрішньо організаційні і зовнішні переваги. До числа внутрішньо організаційні переваг можна віднести такі:

- підвищення задоволеності працею у співробітників, що належать до гетерогенним групам;
- підвищення продуктивності праці внаслідок розкриття професійно- особистісних потенціалів співробітників;
- зміцнення позитивного соціально-психологічного клімату, зниження захворюваності та плинності кадрів;
- креативність та інноваційну поведінку співробітників в гетерогенних організаціях;
- зниження числа конфліктів і фактів дискримінації, підвищення соціальної активності співробітників і їх лояльності по відношенню до керівництва організації;
- зниження витрат і непродуктивних витрат;
- підвищення гнучкості, швидкість реакції на виклики зовнішнього середовища;
- готовність співробітників до змін в організації, їх реструктуризації та реорганізації.
- Зовнішні переваги включають:
- поліпшення кадрового маркетингу, що сприяє залученню в організацію нових кваліфікованих і мотивованих співробітників;
- розширення сегментів ринку з огляду на кращого реагування на запити гетерогенних груп клієнтів;
- підвищення іміджу підприємства та поліпшення відносин з клієнтами, внаслідок відсутності дискримінації на підприємстві.

Різноманіття в організації містить не тільки переваги, а й певні ризики:

- змішаний склад колективів, що включає різнорідні групи, часто є причиною плинності кадрів, яка зачіпає як представників меншин, так і домінуючої групи співробітників;
- значно сповільнюється процес прийняття рішень через необхідність урахування різних думок представників різних гетерогенних груп;
- неоднакові цільові установки представників різних соціальних груп ускладнюють комунікацію в організації.

Таким чином, адаптація персоналу і створення умов для його розвитку – це сутність менеджменту різноманіття. Менеджмент різноманіття містить яскраво виражені економічну та педагогічну складові. Виховання персоналу в дусі толерантності до культурних, релігійних, етнічних, вікових відмінностей, а також в дусі соціальної справедливості, нетерпимості до будь-яких видів дискримінації та ксенофобії. З психолого-педагогічної точки зору, менеджмент різноманіття сприяє продуктивному вирішенню конфліктів в гетерогенному середовищі, руйнування забобонів і стереотипів, які утворюються по відношенню до представників національних, релігійних, культурних та інших меншин.

Отже, особливістю менеджменту різноманіття є наявність двох взаємопов'язаних, проте за своєю суттю різних цілей: а) соціально-педагогічної – досягнення соціальної рівності і справедливості; б) ринкової – досягнення прибутку і інших вигід для організації.

Висновки

Таким чином, можна дійти висновку, що процес впровадження менеджменту різноманіття в систему управління персоналом в органах публічної служби може мати низку переваг. Адже:

- по-перше, неоднорідність персоналу характерна практично для кожної організації;
- по-друге, підприємства прагнуть керувати різноманіттям персоналу, заохочувати його використання з метою досягнення економічних переваг;
- по-третє, рівноправність не означає однаковість: різні співробітники вимагають індивідуального підходу з урахуванням їх специфічних вимог;
- по-четверте, важливою умовою впровадження менеджменту різноманіття є відсутність дискримінації співробітників за будь-якою ознакою різноманіття: стать, вік, релігійні погляди, національність, стан здоров'я і т. п.

В той же час, завдяки використанню керованого різноманіття можна досягти певних результатів в управлінні персоналом. Адже:

- по-перше, це однорідність, що не рідко гальмує роботу, оскільки, відсутня ініціативність працівників. Щоб підвищити інноваційну активність групи, необхідно залучення інших фахівців, наприклад, маркетологів і економістів;
- по-друге, це не керована гетерогенність. Багато думок і ідей для вирішення проблеми в обмежений час може стати проблемою;
- по-третє, це латентні конфлікти. Релігійні та етнічні групи в середині прагнуть до закритості, замкнутості, претендують на особливий статус і постійно провокують конфлікти. у цьому випадку не кожна толерантність доречна;
- по-четверте, це небажане різноманіття яке також може стати проблемою (наявність в колективі курців, халтурників, недбало одягнених людей, що викликають відторгнення своїм зовнішнім виглядом, може викликати не сприятливий соціально-психологічний клімат. В цьому випадку розмаїття не є благом, і його не слід заохочувати).

Отже, різноманіття можна розглядати як характеристику персоналу організації, яка відображає як зовнішні ознаки (стать, етнічна приналежність, вік, інвалідність і т. д.), так і внутрішні суб'єктивні відмінності (світогляд, релігійна приналежність, сексуальна орієнтація, прихильність до певного способу життя і т. д.). Виходячи з цього, менеджмент різноманіття є

частиною стратегії управління людськими ресурсами. Він заснованої на визнанні різнорідності персоналу як фактору успішного організаційного розвитку, створення механізмів, що перешкоджають дискримінації щодо непривілейованих груп, а також в реалізації принципу рівних можливостей для всіх співробітників організації.

Література.

1. Винокуров, В.А. Качество менеджмента основа современной управленческой парадигмы. Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 6. С. 9–19.

2. Галиця, І. О. Внутрішні венчури як механізм стимулювання інноваційного процесу. *Наука та інновації.* 2008. № 4, т.4. С. 85–94.

3. Дресвянников, В. А. Построение системы управления знаниями на предприятии. Москва: КноРус, 2008. 344 с.

4. Дьюи, Дж. Демократия и образование. Москва: Педагогика-пресс, 2000. 384 с.

5. Ильин, Е. П. Мотивация и мотивы. СПб.: Питер, 2002. 512 с.

6. Економічна енциклопедія: у 3-х т. Т. 2 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп.ред.) та ін. Київ: Академія, 2002. 848 с.

7. Карлоф, Б. Деловая стратегия. Москва: Экономика, 1991. 239 с.

8. Кемпбелл, Р. Макконнел, Стенлі Л. Брю Макроекономіка. / наук. ред. пер. С. Панчишин. Львів: Просвіта, 1997. 671 с.

9. Клейнер, Г. Б. Системно-интеграционная теория предприятия. Original scientific paper; Recived: September. 2005. № 30.

10. Ламбен, Ж.-Ж. Менеджмент, ориентированный на рынок. / пер. с англ. под ред. В. Б. Колчанова. СПб.: Питер, 2007. 800 с.

11. Леонтьев, Д. А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности. Москва: Смысл, 2007. 511 с.

12. Лунева, Е. В. Инновационные социальные сети предприятия: специфика формирования и управления. Интеграл. 2011. № 5. С. 46–52.

13. Норт, Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 2000. 198 с.

14. Певзнер М. Н, Петряков П. А., Стадник В. В., Альгермиссен У./Менеджмент многообразия в гетерогенных организациях: учеб. пособ. Хмельницкий: ФОП А.С. Гонта, 2016. 354 с.

15. Палеха, Ю. І. Ключі до успіху, або організаційна та управлінська культура. Київ: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. 211 с.

References.

1. Vynokurov, V.A. Kachestvo menedzhmenta osnova sovremennoi upravlencheskoi paradyhmы. Menedzhment v Rossyy y za rubezhom. 2006. № 6. S. 9–19.

2. Halytsia, I. O. Vnutrishni venchury yak mekhanizm stymuliuvannia innovatsiinoho protsesu. *Nauka ta innovatsii*. 2008. № 4, t.4. S. 85–94.

3. Dresviannykov, V. A. Postroenye systemы upravlenyia znanyiamy na predpryiatyy. Moskva: KnoRus, 2008. 344 s.

4. Diuy, Dzh. Demokratyia y obrazovanye. Moskva: Pedahohyka-press, 2000. 384 s.

5. Ylyn, E. P. Motyvatsyia y motyvы. SPb.: Pyter, 2002. 512 s.

6. Ekonomichna entsyklopediia: u 3-kh t. T. 2 / Redkol.: S. V. Mochernyi (vidp.red.) ta in. Kyiv: Akademiia, 2002. 848 s.

7. Karlof, B. Delovaia stratehyia. Moskva: Эkonomyka, 1991. 239 s.

8. Kempbell, R. Makkonnel, Stenli L. Briu Makroekonomika. / nauk. red. per. S. Panchyshyn. Lviv: Prosvita, 1997. 671 s.

9. Kleiner, H. B. Systemno-yntehratsyonnaia teoryia predpryiatyia. Original scientific paper; Recived: September. 2005. № 30.

10. Lamben, Zh.-Zh. Menedzhment, oryentyrovannыi na rынok. / per. s anhl. pod red. V. B. Kolchanova. SPb.: Pyter, 2007. 800 s.

11. Leontev, D. A. Psykholohyia smыsla: pryroda, stroenye y dynamyka smыslovoi realnosty. Moskva: Smыsl, 2007. 511 s.

12. Luneva, E. V. Ynnovatsyonnыe sotsyalnыe sety predpryiatyia: spetsyfyka formyrovanyia y upravlenyia. Yntehral. 2011. № 5. S. 46–52.

13. Nort, D. Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky. / per. z anhl. I. Dziub. Kyiv: Osnovy, 2000. 198 s.

14. Pevzner M. N, Petriakov P. A., Stadnyk V. V., Alhermyssen U./Menedzhment mnohoobrazyia v heterohennыkh orhanyzatsyiakh: ucheb. posob. Khmelnytskyi: FOP A.S. Honta, 2016. 354 s.

15. Palekha, Yu. I. Kliuchi do uspikhu, abo orhanizatsiina ta upravlinska kultura. Kyiv: Vyd-vo Yevrop. un-tu finansiv, inform. system, menedzhm. i biznesu, 2000. 211 s.

УДК 351.82:336.221](100)

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237302

Олена Марущак
аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОПОДАТКУВАННЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

В статті розглянуто проблеми державно регулювання у сфері оподаткування. Наводяться основні проблеми та фактори впливу на процес державного регулювання системи оподаткування в зарубіжних країнах. Робиться висновок про необхідність визначення основних принципів державного регулювання системою оподаткування в Україні

***Ключові слова**: оподаткування; система оподаткування; державне управління системою оподаткування; податки; принципи оподаткування; податкові системи.*

Olena Maruhschak
PhD student of State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION OF TAXATION SYSTEM: FOREIGN EXPERIENCE

The state policy of our country is configured to improve the efficiency of economic development. The decision of this issue is entirely on public administration, which should solve the main directions of economic revival. In this context, the study of the potential of public administration in the field of taxation is becoming relevant. His potential enables state-legal regulations in the field of economics to a qualitatively new level.

The purpose of the study is to disclose the content of state-legal regulation of taxation in foreign countries and determining the potential of foreign experience in regulating a market economy. Return to the goal has been identified a number of tasks on the study of taxation systems in the downward countries.

It is determined that most taxation systems in developed economies are influenced by specific economic and geographical, political and religious factors and specific historical conditions. So they differ in structure and principles of taxation. Although the development of international integration processes contributes to the convergence of indicators of functioning of macroeconomic systems of countries, including unification of tax systems. However, the initial position in the formation of any effective taxation system in foreign countries is the principle of which the construction of a rational taxation system involves the avoidance of forms and methods of taxes that interfere with the accumulation of capital by all participants in the reproduction process.

It is noted that the construction of a tax system in foreign countries is influenced by the administrative and territorial system of the country, focal factors. To social factors that affect tax systems in developed countries include the demographic situation, the position of political forces, business traditions and organization of relations between citizens and the state and others. The formation of taxation system also affects specific economic and social goals that are prosecuted and or another political force.

The possibility of dividing tax stairs to groups depending on tax burden, the coefficient of tax elasticity, etc. The instruments of tax policies in foreign countries are considered.

***Key words**: taxation; tax system; state administration of taxation system; taxes; taxation principles; tax systems.*

Постановка проблеми

Сучасна державна політика спрямована на суттєвий розвиток ринкової економіки. Рішення цього питання цілком лягає на державне управління, яке повинно вирішити основні напрямки економічного відродження. В цьому аспекті значний потенціал має державне управління в сфері оподаткування. Його потенціал дає можливість вивести державно-правове регулювання в сфері економіки на якісно новий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в юридичній та управлінський літературі на сьогодення недостатньо. В тім проблема державно-правового регулювання в сфері оподаткування з кожним роком стає все більш гострою та актуальною

Мета

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є розкриття змісту державно-правового регулювання оподаткування в іноземних країнах та визначення потенціалу іноземного досвіду в регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу

Для будь-якої держави з ринковою економікою податки є своєрідним важелем регулювання та попередження негативних тенденцій в економіці. Податки є своєрідним механізмом, що забезпечує взаємозв'язок між загальнодержавними інтересами та інтересами окремих суб'єктів господарювання. Існуюча система оподаткування в Україні має численні вади, а тому досвід розвинутих країн має значення для підвищення ефективності податкової системи

© Марущак О.І., 2021.

Системи оподаткування у кожній окремій країні з розвинутою економікою знаходяться під впливом специфічних економіко-географічних, політичних та релігійних факторів та конкретно-історичних умов, а тому вони відрізняються по структурі та принципам оподаткування. Хоча розвиток міжнародних інтеграційних процесів сприяє конвергенції показників функціонування макроекономічних систем країн, у тому числі і уніфікації систем оподаткування. Проте, вихідним положенням при формуванні будь-якої ефективної системи оподаткування в зарубіжних країнах є принцип за яким побудова раціональної системи оподаткування передбачає уникнення форм і методів справляння податків, які заважають накопиченню капіталу всіма учасниками відтворювального процесу.

На побудову систем оподаткування впливає і адміністративно-територіальний устрій конкретної держави.

Так, для країн з федеральним устроєм характерною є трьохрівнева податкова система, яка передбачає справляння загальнодержавних, податків федеративних утворень (земель, областей, автономних територій) та місцевих податків [1, с. 24–26].

В унітарних країнах функціонують дворівневі податкові системи, які передбачають справляння загальнодержавних та місцевих податків, зборів та обов'язкових платежів. Крім того, на вибір конкретної форми організації податкової системи, її структури впливають ще й загальноекономічні чинники, такі як: стан економічної кон'юнктури в країні, показники інфляції, стан грошово-кредитної системи та інші.

До соціальних факторів, які впливають на податкові системи в розвинутих країнах можливо віднести: демографічна ситуація, позиція політичних сил, традиції ведення бізнесу та організації взаємовідносин між громадянами та державою та інші.

На формування системи оподаткування впливають також конкретні економічні та соціальні цілі, які переслідує та чи інша політична сила.

У практиці оподаткування розвинутих країн світу найбільшого поширення набули наступні податкові методи та інструменти впливу держави на показники економічного та соціального розвитку: зміна рівня податкового навантаження на платників; застосування різних форм чи засобів оподаткування; маніпулювання сферою застосування норм податкового законодавства та ступенем охоплення тими чи іншими податками різних груп платників; встановлення або скасування податкових пільг або преференцій; диференціація ставок оподаткування.

З метою забезпечення можливості здійснення регулюючого впливу на показники економічного розвитку певних федеральних утворень в деяких країнах з розвинутою ринковою економікою набуває поширення досвід встановлення регіонами та муніципалітетами надбавок до федеральних податків, зборів та обов'язкових платежів.

На розвиток систем оподаткування в розвинутих країнах значний вплив має активізація глобалізаційних процесів у світовій економіці. У таких умовах загострюється податкова конкуренція між окремими країнами, наслідками якої є скорочення податкової бази у країнах у яких відбуваються певні етапи виробничого процесу, зниження податкових ставок, зміна у структурі прямих та непрямих податків тощо.

За результатами дослідження податкових систем провідних економічно розвинутих країн світу можливо дійти висновку про існування стійкої тенденції до підвищення ролі податків на споживання.

Зокрема частка таких податків зросла з 12 % до 18 % за практично незмінних підходів до оподаткування прибутку юридичних осіб та доходу фізичних осіб.

Країни-члени Європейського Союзу однією з обов'язкових умов набуття членства в даному міждержавному утворенні встановили умову введення до системи оподаткування податку на додану вартість зі ставкою на рівні 15–20 %, що має сприяти встановленню рівних умов конкурентної боротьби між економічними суб'єктами країн-членів ЄС [2, с. 8].

За рівнем податкового тягаря, передбаченого чинною в певній країні системою оподаткування, всі країни світу можливо поділити на дві групи [3]:

1) юрисдикції з високими податками;

2) юрисдикції з ліберальним оподаткуванням.

Переважна більшість країн з розвинутою ринковою економікою відноситься до юрисдикцій із високими податками. Зокрема, ставки податку на прибуток юридичних осіб та податку на доходи фізичних осіб досягають 30–60 %, а ставки податків на доходи, отримані у формі процентів, дивідендів та роялті – 15–35 %. Правова система таких країн передбачає жорстку регламентацію створення суб'єктів господарювання, суворий контроль фінансової звітності та застосування фінансових, адміністративних та кримінальних санкцій у випадку порушення податкового законодавства. Країни з ліберальними умовами можливо поділити на три групи:

• юрисдикції без прямих податків на прибуток юридичних осіб та доходи фізичних осіб. Система оподаткування у таких країнах передбачає справляння лише непрямих податків у вигляді щорічного мита за ведення підприємницької діяльності, разових реєстраційних зборів та ін. Наприклад, у Карибському регіоні розмір щорічного мита становить 100–1600 доларів США;

• юрисдикції з низьким рівнем податків на прибуток юридичних осіб та доходи фізичних осіб. Ставки податку на прибуток юридичних осіб та податку на доходи фізичних осіб у даній групі країн не перевищують 30 %, а деяких випадках ставки таких податків не перевищують 10 %. До даної групи країн відносяться: Кіпр, Угорщина, Ізраїль, Швейцарія;

• юрисдикції з високим рівнем прямих податків на прибуток юридичних осіб та доходи фізичних осіб. Ставки прямих податків на доходи фізичних осіб та прибуток юридичних осіб перевищують 30 %, а для стимулювання інвестиційної активності іноземних інвесторів та зовнішньоекономічної діяльності уряди надають певні податкові преференції та встановлюють особливі умови оподаткування для платників, які проводять таку діяльність [3, с. 242–246].

До країн даної групи можливо віднести, наприклад, країни Бенілюксу, Ірландію.

Важливим показником ефективності функціонування податкової системи та рівня її впливу на діяльність господарюючих суб'єктів у країнах з розвинутою ринковою економікою є рівень податкового навантаження. Поширеною є думка про те, що чим нижчим є рівень податкового навантаження на економіку країни – тим більш вищими темпами вона розвивається.

Проте, досвід функціонування систем оподаткування у провідних країнах світу не довів істинність та обґрунтованість твердження «низькі податки – висока економіка» [4, с. 247].

Іншим важливим показником, що використовується для оцінки ефективності застосування методів податкового регулювання економіки є коефіцієнт еластичності податків. Даний показник характеризує зміни податкових надходжень під впливом визначальних економічних чинників (валового національного продукту, доходів населення, рівня інфляції та ін.). Значення коефіцієнта еластичності на рівні 1 свідчить про стабільність частки податкових доходів держави у ВВП (у Німеччині, провідній країні Європейського Союзу, значення даного показника протягом багатьох десятиліть дорівнює 1).

Про те, що податкові надходження до бюджету країни збільшують більшими темпами ніж ВВП свідчить значення коефіцієнта більше одиниці, а отже, держава намагається збільшити рівень податкового навантаження на економіку. Значення даного показника менше одиниці свідчить про зменшення частки податків у ВВП країни, та може свідчити про намагання держави збільшити обсяги фінансових ресурсів в економіці для стимулювання її розвитку. Показник інтегральної ставки оподаткування доданої вартості, за результатами вивчення досвіду країн з розвинутою ринковою економікою, використовується для оцінки рівня податкового навантаження на економіку та розраховується як відношення суми надходжень від усіх податків, зборів (обов'язкових платежів) внесених суб'єктами підприємництва, їх власниками та найманими працівниками до бюджетів та цільових фондів, до величини доданої вартості за умови сплати усіх обов'язкових для підприємств податків та повної реалізації продукції на внутрішньому ринку [5, с. 256].

У провідних країнах світу важливими інструментом реалізації цілей та завдань фінансового регулювання економіки податковими методами та інструментами є податкова ставка, яку може змінювати держава не змінюючи усього масиву податкового законодавства. Впливати на показники економічного розвитку держава має можливість завдяки запровадженню диференційованих ставок оподаткування для певних категорій платників, адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, які займаються важливими для країни видами економічної діяльності.

Розповсюдженим у країнах з розвинутою ринковою економікою залишається такий інструмент реалізації податкової політики держави як податкові пільги. Їх держава встановлює у будь-якому випадку коли є зацікавленість політичної еліти у розвитку підприємницької діяльності та коли держава готова стимулювати, або навпаки, де стимулювати розвиток певних видів економічної діяльності, регіонів, підвищувати або обмежувати доходи певних категорій платників.

Надання податкових пільг є важливим податковим інструментом стимулювання розвитку малого бізнесу, залучення в економіку іноземного капіталу, проведення науково-технічних розробок, що мають визначальне значення для технологічного розвитку економіки у довгостроковій перспективі, реалізації екологічних проектів, стимулювання розвитку соціально важливих видів виробництв, а також виробництв здатних виробляти конкурентоспроможну на світовому ринку продукцію.

При наданні податкових пільг органами державної влади часто використовується такий критерій як форма власності. У багатьох країнах підприємства державного сектора економіки звільняються від сплати податку на землю, застосовується пільгове оподаткування прибутку тощо. З метою залучення до країни осіб із значними розмірами особистого капіталу, а отже з метою стимулювання інвестиційної активності нерідко податкові пільги встановлюються залежно від громадянства.

Протягом останнього часу в більшості розвинутих країн спостерігається тенденція до зростання бюджетних витрат. Особливо ситуація загострюється в умовах поширення податкових пільг, що призводить до зменшення податкової бази. Для збереження рівня податкових надходжень до бюджету держава намагається збільшувати рівень податкових ставок, а в деяких інших випадках, що на нашу думку є більш доцільним, проводить активну роботу щодо впорядкування податкових пільг.

Під пильною увагою держави є такий об'єкт податкового регулювання як інвестиційна діяльність. З метою стимулювання інвестиційної активності у багатьох країнах з розвинутою ринковою економікою прибуток, що спрямовується на інвестування, повністю або частково звільняється від оподаткування. Широкого поширення набув досвід звільнення від податку на додану вартість високотехнологічного устаткування та обладнання, а також запасні частини до нього. Діяльність інвестиційних фондів у багатьох країнах діяльність яких не оподатковується прибутковим та іншими видами податків, зборів (обов'язкових платежів). Впливовим інструментом фінансового регулювання економіки за допомогою змін у політиці оподаткування є формування податкової бази від якої залежить сума податкових зобов'язань різних категорій платників.

Змінюючи базу оподаткування уряди країн із розвинутою ринковою економікою мають можливість створювати додаткові стимули для розширення виробництва, або, навпаки – обмежувати інвестиційну активність, знижувати темпи розвитку виробництва, а отже, стримувати або стимулювати економічне зростання. Загальновизнаною практикою забезпечення економічного зростання у країнах з розвинутою ринковою економікою є розробка довгострокових планів економічного та соціального розвитку, необмінною складовою яких повинні бути пріоритети податкової політики на довгострокову перспективу.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що для податкової політики розвинутих країн, які мають довгострокові програми розвитку економіки, характерними є такі риси:

- чітке визначення виявлених проблем в економічному розвитку країни, формулювання цілей та завдань податкової політики та опис податкових інструментів застосування яких сприятиме досягненню поставлених результатів;
- ранжування цілей економічного та соціального розвитку залежно від ступеня їх важливості, акцентування заходів податкової політики держави на найбільш важливих із них;
- узагальнення зарубіжного досвіду реалізації податкових реформ та виявлення найбільш

перспективних методів та інструментів, обґрунтування економічних результатів, вигод та втрат для держави і платників від реалізації кожного етапу програми податкового реформування;
- вивчення та урахування результатів оцінки ефективності реалізації типових програм реформування системи оподаткування у минулому;
- аналіз можливих для залучення до процесу реформування методів та інструментів; • аналіз вихідних умов започаткування проведення податкових реформ;
- прийняття управлінських рішень щодо коригування національної податкової політики з урахуванням національних специфічних умов господарювання та конкретних економічних умов. Завдання податкової політики, а отже і податкового регулювання, у країнах із розвиненою ринковою економікою зводяться до забезпечення держави необхідною для її нормального функціонування фінансовою базою, створення ефективних механізмів та сприятливих умов для регулювання господарської діяльності країни у цілому, згладжування значних дисбалансів у доходах населення, що виникають в умовах ринкової економіки [1, с. 123–126].

Завданням сучасної податкової політики у провідних західних країнах є оптимальне поєднання суспільних і особистісних інтересів, тобто забезпечення оптимального співвідношення між коштами, що залишаються у розпорядженні платників податків та тих коштів, які перерозподіляються через бюджетну систему.

Особливістю податкових систем провідних західних країн є те що вони будувалися на науково-обґрунтованій основі, а саме на кейнсіанській концепції функціональних фінансів, за якою величина витрат і норма оподаткування підпорядковані потребам забезпечення сукупного суспільного попиту, який би забезпечив повне використання трудових ресурсів та капіталу за умови збереження стабільності цін.

Тобто завдання забезпечення наповненості доходної частини бюджету забезпечується не за рахунок підвищення податкового навантаження, а за рахунок розширення податкової бази та скорочення державних видатків на фоні скорочення податків. Вивчення досвіду податкового регулювання економіки у провідних країнах з ринковою економікою дозволило визначити особливості їх податкових систем [4, с. 249–252].

Одна із найстаріших та найстабільніших податкових систем функціонує у Великобританії, яка має два рівні та включає загальнодержавні та місцеві податки. Серед загальнодержавних податків найбільшу роль відіграє прибутковий податок з громадян, надходження від якого забезпечують формування дві третини доходів бюджету королівства. Податок на прибуток корпорацій, відповідно, відіграє не значну роль. Оподаткування доходів громадян здійснюється за диференційованими ставками – 20, 25 і 40 %, при визначенні яких враховуються сімейний та матеріальний стан платників податків. Крім того, вивченню підлягають інші обставини життя платника, які враховуються при наданні податкових пільг та знижок, не допускаючи таким чином значної диференціації у доходах. Оподаткування прибутку підприємств здійснюється за єдиною ставкою яка становить 33 %, що значно менша за ставку яка діяла понад 10 років тому і становила 52 %, таким чином стимулюючи розвиток бізнесу [6].

Важливим джерелом надходжень до бюджету є податок на спадщину який не сплачується з майна яке оцінено на суму менше 150 тис. фунтів стерлінгів, а спадщина на більшу суму оподатковується за ставкою 40 %. Отже, у податковій системі Великобританії закладений механізм унеможливлення невиправданого збагачення громадян та стимулювання їх активної участі у суспільному виробництві. Окремо справляються внески на соціальне страхування за ставками диференційованими залежно від розмірів доходу від 2 % до 9 %. Серед непрямих податків важливе місце посідає податок на додану вартість, надходження від якого формують 17 % доходів бюджету Об'єднаного Королівства та фактично є другим за значенням податком після податку на доходи фізичних осіб. Ставка податку на додану вартість складає 17,5 %. Іншим важливим непрямим податком є акциз, ставка якого коливається у межах від 10–30 % від ціни товару. Податкова політика Великобританії у сфері місцевого оподаткування передбачає значну диференціацію їх величини залежно від регіону країни. Об'єктом оподаткування місцевими податками є нерухоме майно, у тому числі земля [7].

Характерною особливістю податкової системи Франції є те що основний податковий тягар лягає на споживання, а не на виробництво. Так, 41,4 % усіх надходжень до бюджету Франції формує непрямий податок – податок на додану вартість. З метою регулювання споживання окремих видів товарів та послуг ставки даного податку диференційовані. Так, основна ставка податку на додану вартість складає 18,6 %, на товари й послуги першої необхідності – 5,5 %, на товари побуту – 7 %, а найвища ставка досягає 22 %. Від обкладання податком на додану вартість звільнено: медицину, освіту, приватну викладацьку діяльність, лікувальну практику, літературу, мистецтво, а також усі експортні товари. Поряд з універсальним акцизом – податком на додану вартість у Франції застосовуються і специфічні акцизи [6].

Другим за значенням при формуванні доходної частини бюджету Франції є податок на доходи фізичних осіб, частка якого серед усіх бюджетних доходів становить понад 18 %. Прибуток суб'єктів підприємницької діяльності обкладається за ставкою 34 %, а прибуток підприємств зайнятих у сфері сільськогосподарського виробництва та на ринку цінних паперів за ставкою яка коливається від 10 % до 24 %, чим держава може стимулювати розвиток певних видів економічної діяльності. Виходячи з частки, яку податок на прибуток підприємств займає серед бюджетних доходів – 10 %, можливо дійти висновку, що уряд Франції проводить активну роботу по розвитку та захисту вітчизняного товаровиробника [8, с. 123–125].

Характерними особливостями податкової системи Німеччини, як і податкових систем вже згаданих вище країн, є оптимальний розподіл податкового навантаження між товаровиробниками та споживачами, акцент на забезпеченні соціальної справедливості та захисті вітчизняного виробництва. Федеральний адміністративно-територіальний устрій Німеччини (федеральна влада, уряди земель, місцева влада (громади) обумовлює і структуру її податкової системи, яка передбачає розподіл податкових надходжень до бюдже-

тів на паритетних засадах. Так, приблизно половина коштів отриманих від податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток юридичних осіб спрямовується до федерального бюджету, інша ж частина залишається у розпорядженні громади тієї території де ці надходження були зібрані. Завдяки концентрації основних надходжень на федеральному рівні та внаслідок диференціації земель Німеччини в стані економічного потенціалу існує необхідність перерозподілу частини коштів від багатших територій – до бідніших [9, с. 154].

Основним джерелом формування доходів бюджету в Німеччині є податок на доходи фізичних осіб, який справляється за диференційованою ставкою, яка коливається від 19 % до 53 %. При визначенні ставки податку враховуються різні життєві обставини платника згідно якими виділяють шість податкових класи. Відрахування із фонду заробітної плати здійснюються за ставкою 6,8 % при чому зобов'язання зі сплати рівномірно розподіляється між роботодавцем і найманим працівником. Значна частка у доходах бюджету припадає на податок на прибуток корпорацій, який справляється за двома ставками. Прибуток, що перерозподіляється оподатковується за ставкою – 50 %, а той що розподіляється у вигляді дивідендів – 36 %. З метою стимулювання розвитку виробництва та технічного переоснащення товаровиробників у Німеччині великі податкові пільги надаються завдяки прискореній амортизації. Так, сільськогосподарським товаровиробникам у перший рік дозволяється списати до 50 % вартості устаткування, а за наступні 3 роки – до 80 %. Податок на додану вартість у Німеччині забезпечує формування майже 28 % бюджетних надходжень. Основна ставка даного податку складає 15 %, проте законодавством дозволено обкладати за зниженою ставкою основні продовольчі товари та товари і послуги соціально-культурного призначення, що є характерним і для інших європейських країн. В Німеччині вагоме значення мають також і акцизні податки, надходження від яких повністю зараховуються до федерального бюджету. Основу доходів місцевих бюджетів Німеччини складають промислові податки, які справляються як з юридичних, так і з фізичних осіб які займаються промисловою і торговельною діяльністю, а також земельні та майнові податки. Загалом для податкової системи Німеччини характерними є ті самі тенденції розвитку, що й для податкових систем інших західноєвропейських країн з розвиненою ринковою економікою: зменшення податкового навантаження на прибуток, застосування пільгового оподаткування для стимулювання технологічного прогресу та активізації розвитку підприємництва, передусім малого. Податкові реформи останніх років спрямовувались на створення сприятливих умов для німецьких виробників [9, с. 169].

Розвинутою є також і трьохрівнева податкова система США, у якій близько 70 % податкових надходжень спрямовуються до федерального бюджету. Проте, у зв'язку з тим, що від 70 % до 90 % витрат на охорону здоров'я, освіту, соціальне забезпечення тощо фінансуються за рахунок місцевих бюджетів величина місцевих податків та податків в штатах залишається на досить високому рівні. Як і в податкових системах інших розвинутих країн у США найважливішу роль відіграє податок на доходи фізичних осіб, що справляється за прогресивними податковими ставками, що встановлюються залежно від величини отримуваного доходу на рівні 11 %, 15 %, 28 % та 38,5 %. З метою забезпечення достатнього рівня життя населення та задля зменшення кількості ухилень від сплати податків останнім часом значно збільшено суму неоподатковуваного доходу та знижено максимальну ставку оподаткування. Рівними частинами між роботодавцями та найманими працівниками розподіляються другі за важливістю для федерального бюджету відрахування на соціальне страхування, при чому їх розмір протягом останнього часу має тенденцію до зростання, що обумовлено необхідністю фінансового забезпечення реалізації більшої кількості соціальних програм [9, с. 85].

З метою унеможливлення невиправданого збагачення внаслідок отримання доходів у вигляді спадщини її оподаткування здійснюється за прогресивною ставкою від 18 % до 50 %, при чому існує неоподатковуваний мінімум на рівні 10 тис. дол. США. Тенденцію до поступового скорочення мають ставки третього за значенням для федерального бюджету податку – податку на прибуток юридичних осіб (корпорацій). Його ставка скоротилася із 46 % у 1986 році до 30,6 % у 2006 році. Незважаючи на поступове зростання прибутків американських транснаціональних корпорацій податкове навантаження на їхній прибуток поступово знижується що може свідчити про стимулювання з боку уряду США експансіоністських прагнень американських представників крупного міжнародного бізнесу. Чинна нині система оподаткування у США передбачає що із перших 50 тис. дол. США прибутку податок сплачується за ставкою 15 %, за наступні 250 тис. дол. США треба сплачувати податок за ставкою – 25 %, а за прибуток що перевищує 250 тис. дол. США треба платити податок за максимальною податковою ставкою, що може свідчити про намагання уряду стимулювати розвиток малого бізнесу. У США, крім того, широкого розповсюдження набула практика застосування прискорених норм амортизації, які у сукупності із певними податковими пільгами заохочують науково-технічний прогрес .

Акцизні податку у США, на відміну від інших країн з розвинутою ринковою економікою, спрямовуються не до федерального бюджету, а є основою доходної частини місцевих бюджетів штатів. Значний вплив на розвиток економічних та соціальних процесів у США мають органи влади штатів, які наділені широкими повноваженнями у сфері оподаткування. Так, у 44 штатах крім федерального податку на доходи населення введено також аналогічний податок надходження від якого спрямовуються до бюджету штату. Крім того, у деяких штатах запроваджено власний податок на прибуток корпорацій, податки із продажів та податок на ділову активність. Потужним джерелом формування доходної частини місцевих бюджетів є податок на майно. Проте, незважаючи на достатньо міцну фінансову базу діяльності місцевої влади, місцеві бюджети не можливо збалансувати без субсидій, дотацій і субвенцій із федерального бюджету. В цілому податкова система США позитивно впливає розвиток бізнесу, особливо малого, подоланню безробіття та зростання доходів населення [10, с. 58].

Помітні успіхи уряду у забезпеченні однакового розвитку різних за рівнем економічного потенціалу штатів.

Підсумовуючи викладене, можливо зробити висновок про те, що для переважної кількості країн з розвинутою ринковою економікою характерним є зниження рівня податкового навантаження на податок на прибуток корпорацій. Так, у Іспанії, Данії, Швеції, Австрії та Ірландії ставки даного податку скоротилися на третину.

Помітне зниження ставок оподаткування прибутку корпорацій спостерігається у США, Японії, Канаді та інших країнах. Податки є ефективним інструментом стимулювання діяльності господарюючих суб'єктів, формувати оптимальну структуру економіки країни, позитивно впливати на економічний розвиток різних територій.

Постсоціалістичні країни, при переході від тоталітарної адміністративно-командної економіки використовували досвід країн з розвинутою ринковою економікою при побудові ліберальних та демократичних податкових систем. Для побудови податкових систем у постсоціалістичних країнах необхідно було передусім забезпечити імплементацію принципів оподаткування, яку були вироблені протягом тривалого становлення систем оподаткування у країнах з розвинутою ринковою економікою: юридична рівність перед законом усіх платників податків, унеможливлення податкової дискримінації та дотримання з боку держави податкового нейтралітету; забезпечення стабільності норм та правил функціонування системи оподаткування; законодавче визначення податкових пільг та преференцій для певного кола платників; унеможливлення зворотної дії податкового законодавства; запровадження відповідальності за порушення податкового законодавства на основі встановлення презумпції винуватості платника податку та встановлення гнучкої системи відповідальності за порушення податкового законодавства; простота і прозорість системи оподаткування; унеможливлення свавілля з боку представників контролюючих органів; співмірність суми податкових надходжень із витратами у відповідності із законом про Державний бюджет на відповідний рік.

Від дотримання визначених принципів залежить успіх проведення податкових реформ. Успіхи у проведенні ринкових перетворень у таких постсоціалістичних країнах як Польща, Чехія, Угорщина, Словенія, Румунія, республіках колишньої Югославії пов'язують, передусім, з успішним проведенням податкового реформування, забезпечивши при цьому стабільність та надійність податкового законодавства, його максимальне наближення до європейських стандартів, які передбачають дієві механізми забезпечення розвитку та захисту вітчизняного товаровиробника [11, с. 12].

Процес становлення та реформування проходить і податкова система Російської Федерації, основним напрямком реформування у якій стало скорочення податкових надходжень до бюджету внаслідок зниження податкового тиску на товаровиробників. Так, знижено ставку податку на прибуток підприємств до 20 % та ставку податку на додану вартість до 18 % [12, с. 35].

Проте існують і негативні тенденції, які потребують вирішення: нерівномірний розподіл податкового тягаря, розширення зони тіньової економіки, зниження стимулюючої ролі податків. Висновки з проведеного дослідження. За результатами проведеного дослідження можливо виділити загальні тенденції розвитку податкових систем провідних країн світу: переважання ролі прямого оподаткування у Німеччині, Канаді, США, Японії, а непрямого – у Франції та Італії; завдяки запровадженню прогресивного прямого оподаткування у Німеччині, Японії та США забезпечується стабільне економічне зростання [13, с. 14].

Серед найбільш гострих проблем функціонування податкових систем у провідних країнах з ринковою економікою можливо виділити наступні:

- складність побудови податкових систем – важке розуміння принципів функціонування системи оподаткування з одного боку ускладнює порядку нарахування та сплати податків, а з іншого – створює проблеми ефективного управління податковою системою, що, у свою чергу створює сприятливі умови для ухилення від оподаткування;
- несправедливість оподаткування доходів фізичних осіб – частими є випадки коли однакові доходи фізичних осіб оподатковуються по різному;
- неузгодженість оподаткування доходів фізичних осіб із різних джерел – різний порядок оподаткування доходів фізичних осіб отриманих як оплата праці та як дивіденди сприяє розвитку процесів інкорпорації за податковими причинами наслідком чого є фінансування виробничого розвитку підприємств за рахунок позикового капіталу;
- значний перекіс у бік прямого оподаткування – у системах оподаткування провідних країн світу найбільше значення мають прямі податки. Залежно від ступеня оподаткування прибутку підприємств країни світу можна поділити на 4 основні групи таким чином:
- країни з класичною системою подвійного оподаткування (існує подвійне оподаткування прибутку: того, що реінвестується та того, який виплачується власникам капіталу (Україна, США, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Швеція);
- країни в яких прибуток підприємств повністю звільнений від оподаткування (Греція, Норвегія);
- країни в яких від оподаткування звільнено прибуток який виплачується акціонерам (Австралія, Нова Зеландія, Італія, Фінляндія);
- країни в яких прибуток отриманий акціонерами на рівні компаній оподатковується за більш низькою ставкою податку (Австрія, Німеччина, Португалія, Японія) або частково звільняється від оподаткування (Іспанія, Ісландія);
- країни в яких оподаткування прибутку знижується на рівні акціонерів: вони звільняються від оподаткування доходу отриманого у вигляді дивідендів (Данія, Канада, Японія) або податок, який сплачує компанія з прибутку, розподіляється частково, тобто податковий кредит (Великобританія, Ірландія, Франція). Певні особливості функціонування систем оподаткування існують у країнах, які нещодавно стали членами Європейського Союзу – Литві, Латвії, Естонії, Словаччині, Угорщина та ін. [11, с. 12].

Податкові реформи у цих країнах засновуються на положеннях неокласичної теорії, що передбачає посилення нейтральності оподаткування, унеможливлення негативного впливу податків на пропозицію факторів виробництва, заощадження, інвестиції, що в підсумку сприятиме оновленню ринкової економіки.

За характером податкових реформ дані країни можливо поділити на дві групи:

- країни, які проводять радикальні податкові реформи – до даної групи країн належать Латвія, Литва, Естонія і Словаччина. Урядами цих країн проводяться радикальні податкові реформи (запроваджено пропорційний податок на доходи громадян, знижено ставку податку на прибуток підприємств (з 40 % до 20 % у Словаччині, з 25 % до 15 % у Латвії, з 29 % до 20 % у Литві, у Естонії: прибуток, що розподіляється через акціонерів – ставка знизилася з 26 % до 22 %, при цьому нерозподілений прибуток не оподатковується), акцент у яких ставиться на підвищення ефективності функціонування податкових систем, а не на дотримання соціальної справедливості, як це відбувається у більшості європейських країн;
- країни, які проводять помірковані податкові реформи – до даної групи країн можливо віднести Угорщину, Словенію, Чехію й Польщу. У даних країнах, попередньо з першою групою, характерними є більш високі ставки за всіма основними податками, хоча середній рівень оподаткування у країнах даної групи залишається дещо нижчим ніж у середньому по ЄС [14].

Висновки

На підставі вивчення зарубіжного досвіду можливо визначити ключові принципи, яких слід дотримуватися в ході реформування державно-правового регулювання вітчизняної системи оподаткування: сприяння розвитку вітчизняного товаровиробника, забезпечення дотримання принципу соціальної справедливості, створення сприятливих умов для залучення іноземного інвестиційного капіталу.

Література.

1. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH4S900A.html

2. Тиждень.ua. . URL: http://tyzhden.ua/News/56150 8 Top 50 US Companies Stash $1

3. Іванов Ю. Б. Проблеми податкового регулювання і планування податкових платежів / колект. монограф. / за ред. Ю. Б. Іванова. Харків. ХНЕУ. 2006. 240 с.

4. Загородній А. Г., Єлісєєв А. В. Податки та податкове планування підприємницької діяльності: монографія. Львів: Центр Бізнес Сервісу, 2003. 152 с.

5. Гриньова В. М., Новікова М. М. Державне регулювання економіки. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2004. 756 с.

6. Конрад Ю. Податкова політика в Україні. *Економіка України*. 2008. №1. С. 95–103.

7. Ковальчук А. Платити по-новому: в Україні стартує податкова реформа/ А. Ковальчук. Газета «Україна Forbes» від 10.12.2014 р. . URL: http://forbes.ua/ua/nation/1384535-platiti-po-novomu-v-ukrayini-startue-podatkova-reforma

8. Кучерявенко М. П., Дмитрик О. О., Лукашев О. А. та ін. Фінансове право: підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.

9. Мартинова Т. Податкова політика в Україні: як облагодіяти людство? *Українські ділові новини*. 2009. № 5. С. 12–21.

10. Александров И. М. Налоговые системы России и зарубежных стран. Москва: Бератор-Прес, 2002. 192 с.

11. Золотько І. А. Податкова система України: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2000. 192 с.

12. Коротина Н. Ю., Корниенко Е. Л. Проблемы бюджетно-налогового стимулирования инновационных процессов в Российской Федерации. Челябинский гуманитарий. 2012. № 2(19). С. 35–38.

13. Налоги: Учебник для вузов / под ред. Д. Г. Черника. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 444 с.

14. Ставки окремих податків в Україні та деяких країнах ЄС. Інформація департамент апарату ФПУ з питань економічного захисту. URL: http://www.fpsu.org.ua

References.

1. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH4S900A.html

2. Tyzhden.ua. . URL: http://tyzhden.ua/News/56150 8 Top 50 US Companies Stash $1

3. Ivanov Yu. B. Problemy podatkovoho rehuliuvannia i planuvannia podatkovykh platezhiv / kolekt. monohraf. / za red. Yu. B. Ivanova. Kharkiv. KhNEU. 2006. 240 s.

4. Zahorodnii A. H., Yelisieiev A. V. Podatky ta podatkove planuvannia pidpryiemnytskoi diialnosti: monohrafiia. Lviv: Tsentr Biznes Servisu, 2003. 152 s.

5. Hrynova V. M., Novikova M. M. Derzhavne rehuliuvannia ekonomiky. Kharkiv: VD «INZhEK», 2004. 756 s.

6. Konrad Yu. Podatkova polityka v Ukraini. *Ekonomika Ukrainy.* 2008. №1. S. 95–103.

7. Kovalchuk A. Platyty po-novomu: v Ukraini startuie podatkova reforma/ A. Kovalchuk. Hazeta «Ukraina Forbes» vid 10.12.2014 r. . URL: http://forbes.ua/ua/nation/1384535-platiti-po-novomu-v-ukrayini-startue-podatkova-reforma

8. Kucheriavenko M. P., Dmytryk O. O., Lukashev O. A.ta in. Finansove pravo: pidruchnyk / za red. M. P. Kucheriavenka. Kharkiv: Pravo, 2016. 440 s.

9. Martynova T. Podatkova polityka v Ukraini: yak oblahodiiaty liudstvo? Ukrainski dilovi novyny. 2009. № 5. S. 12–21.

10. Aleksandrov Y. M. Nalohovыe systemы Rossyy y zarubezhnыkh stran. Moskva: Berator-Pres, 2002. 192 s.

11. Zolotko I. A. Podatkova systema Ukrainy: navch.-metod. posib. dlia samost. vyvch. dysts. Kyiv: KNEU, 2000. 192 s.

12. Korotyna N. Yu., Kornyenko E. L. Problemы biudzhetno-nalohovoho stymulyrovanyia ynnovatsyonnыkh protsessov v Rossyiskoi Federatsyy. Cheliabynskyi humanytaryi. 2012. № 2(19). S. 35–38.

13. Nalohy: Uchebnyk dlia vuzov / pod red. D. H. Chernyka. Moskva: YuNYTY-DANA, 2002. 444 s.

14. Stavky okremykh podatkiv v Ukraini ta deiakykh krainakh YeS. Informatsiia departament aparatu FPU z pytan ekonomichnoho zakhystu. URL: http://www.fpsu.org.ua

УДК 351.9: 35.977.535.3

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237303

Андрій Марченко
аспірант кафедри державознавства і права НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-3986-2524

АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Статтю присвячено теоретичному обґрунтуванню поняття «антикорупційна реформа в Україні». На основі аналізу наукових підходів до поняття «реформа» та її ключових характеристик здійснено загальну теоретичну характеристику антикорупційної реформи. Доведено змістовний зв'язок антикорупційної реформи з правовою та адміністративною реформами. Запропоновано авторське визначення поняття «антикорупційна реформа в Україні» та розкрито його сутнісні ознаки.

***Ключові слова**: антикорупційна реформа; адміністративна реформа; правова реформа; реформа; характеристики.*

Andrii Marchenko
PhD student of the State Studies and Law Chair, NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0003-3986-2524

ANTI-CORRUPTION REFORM IN UKRAINE: CONCEPTS AND FEATURES

The term «anti-corruption reform» is quite often used in regulations, strategic and program documents of the state, but its concept is not defined. In theoretical developments on anti-corruption reform, prevention of corruption or responsibility for it, this term is mostly not defined.

The concept of «anti-corruption reform» in the articles is revealed through the study of the terms that make it up, as well as its connection with the concepts of «legal reform» and «administrative reform». Given the theoretical approaches to the concept of «reform» and its characteristics, anti-corruption reform is characterized as: 1) a process of evolutionary, not revolutionary, change; 2) aimed at improving, increasing the effectiveness of the object of reform, which is anti-corruption; 3) a complex, systemic, planned, long-term process of changes (transformations) of the object in accordance with the purpose; 4) it envisages a change in the legal field and a change in the institutions that are the basis for the implementation of reforms; 5) in the process of its implementation no changes in the socio-political or constitutional system of the country are envisaged.

The connection between anti-corruption reform and the legal one is that the latter creates a legislative (legal) basis for the implementation of anti-corruption reform, as well as provides legal regulation of the organization and activities of the subjects of anti-corruption reform in Ukraine. The systemic connection between anti-corruption reform and administrative reform arises due to the fact that the administrative one creates an organizational and institutional basis for anti-corruption reform.

Taking into account the theoretical approaches to the concepts of «reform», «legal reform», «administrative reform» and their features, the concept of «anti-corruption reform» is proposed in the formulation: is declared by the state and enshrined in regulations a planned, systematic process of transformation to reduce corruption in Ukraine in all spheres of life, the introduction of a new system of anti-corruption institutions, formation of anti-corruption policy by public authorities aimed at intolerance of corruption and the inevitability of punishment for corruption with broad public involvement in this process. The definition of the concept of «anti-corruption reform in Ukraine» is based on a general theoretical understanding of the concept of «reform». The definition of «anti-corruption reform in Ukraine» is based on its connection with the concepts of «legal reform» and «administrative reform». Our proposed definition of anti-corruption reform may be the subject of further research, the subject of which will be the implementation of anti-corruption reform in Ukraine.

***Key words**: anti-corruption reform; administrative reform; legal reform; reform; characteristics.*

Постановка проблеми

У нормативно-правових актах, стратегічних та програмних документах, предметом яких є питання політики держави щодо запобігання корупції, термін «антикорупційна реформа» є доволі часто вживаним, однак його поняття не визначається. Зокрема, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія) вказувала на те, що основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [1].

Відповідно до проекту Антикорупційної стратегії на 2021–2024 роки (далі – проект Антикорупційної стратегії), корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню та розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів, а метою Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2]. За позицією авторів проекту Антикорупційної стратегії, попередня антикорупційна стратегія (Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки – прим. авт.), зосереджувалась на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів) та

© Марченко А.В., 2021.

розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів.

Наведені положення свідчать, що антикорупційна реформа не може бути зведена до якогось конкретного елементу, а постає як цілісне політико-правове та державно-управлінське явища, що потребує насамперед теоретичного визначення його поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичні дослідження щодо впровадження в Україні антикорупційної реформи здійснювалися такими вітчизняними вченими, як Ю. Бардачов, В. Баштанник, О. Береза, А. Волошенко, Л. Герасименко, В. Дем'янчук, А. Новак, О. Хуторянський. Однак, досліджуючи питання антикорупційної реформи, науковці не дали детальне визначення самого поняття «антикорупційна реформа». Більше того, у окремих теоретичних розробках спостерігається ототожнення антикорупційної реформи та антикорупційної політики держави [3; 4].

Мета

Мета статті полягає у визначенні поняття «антикорупційна реформа в Україні» на основі узагальнення теоретичних підходів до поняття «реформа» та таких суміжних понять як «правова реформа» і «адміністративна реформа».

Виклад основного матеріалу

Відповідно до Академічного тлумачного словника української мови [5], одне з визначень слова «поняття» означає одну із форм мислення, результат узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності. Як зазначає А. Хворостянкіна «…будь-яке визначення не повністю відображає предмет, воно бере у предмета тільки істотні ознаки і полишає поза своїм змістом низку інших ознак, якими він наділений. Водночас сукупність таких істотних ознак має бути достатньою для виконання двох пізнавальних (гносеологічних) завдань, що виконує визначення: з'ясування властивостей визначуваного предмета та відмежування його від інших суміжних предметів чи явищ» [6].

Поняття розкривається через сукупність суттєвих ознак і як відмічає А. Конверський «..мати поняття про предмет – це знати, які ознаки йому притаманні, в яких зв'язках і відношеннях він перебуває з іншими предметами, чим від них відрізняється» [7, с. 137].

Формулювання поняття «антикорупційна реформа» передбачає дослідження кожного з термінів, що його складають. Щодо терміну «антикорупція», та ми підтримуємо позицію вітчизняних науковців, які вважають, що протидія корпуції як явищу та запобігання йому передбачає вживання слова корупція з приставкою «анти-», та у поєднаному вигляді стає дескриптором усього терміну і специфіки змісту досліджуваного поняття [8, с. 66]. Відповідно, зважаючи на поняття корупції, що міститься у Законі України «Про запобігання корупції» антикорупцію пропонується розуміти як запобігання, зменшення можливостей використання службовою чи посадовою особою наданих їй повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Реформа (від лат. reformo — перетворюю, поліпшую) – перетворення, зміна, перевлаштування життя (порядків, інститутів, закладів), що не знищує основ існуючої структури [9, с. 673]. У Сучасному словнику іноземних мов зазначено, що термін «реформа» (франц. reforme, від лат. reformare – «перетворювати», «поліпшувати») передбачає процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо [10, с. 597].

Академічний тлумачний словник української мови наводить таке визначення поняттю «реформа»: перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури; політичне перетворення, що здійснюється панівним класом без порушення основ існуючого ладу [5].

М. Рац, надаючи поняттю соціального змісту, відзначав, що реформа являє собою суспільно значущі перетворення, по-перше, спрямовані на ті чи інші системи життя та діяльності; по-друге, пов'язані з необхідністю оновлення цих систем, приведення їх у відповідність з умовами, що змінилися, з діяльним контекстом, що змінився; по-третє, мають проводитися більш чи менш продумано та планомірно, щоб не порушувати функціонування систем, що вже сформувалися [11].

Під реформою також прийнято розуміти сукупність політичних дій у суспільстві, спрямованих на перетворення окремих елементів політичної системи або часткову зміну способу їхнього функціонування, але не зачіпаючи водночас принципових основ існуючої соціально-політичної структури [12, с. 146].

Сутнісним наповненням реформи, науковці називають:

- суттєві зміни (трансформації) у механізмі функціонування об'єкта, можливу зміну основоположних принципів, провідних до принципово нового результату й отримання принципово нового об'єкта, а у в широкому сенсі трансформацію об'єкта в новий якісний стан [12, с. 146];
- превалювання діяльнісного, спрямованого позитивними цілями, трансформаційного аспекту [13, с. 352];
- зміну, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан [14]; активні еволюційні процеси [15, с. 165];
- спрямування на прогресивний розвиток суспільства, але водночас збереження існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо [16, с. 481; 17,с. 451; 18, с. 548];
- оновлення певних складових наявної суспільної системи без її руйнування [19, с. 113];
- відносно повільний і поступовий характер змін, які завдяки цьому відбуваються спокійніше та природніше для суспільства, ніж революції [19, с. 113];
- важливу роль у забезпеченні стабільності суспільного розвитку, який стимулюється передбачуваними змінами, ефективними нововведеннями, що не ведуть до деструктивного зламу існуючого порядку [17, с. 458].

Узагальнюючи ці наукові підходи, С. Кравченко вважає, що визначальними характеристиками реформи є: 1) спрямованість на прогресивний суспільний розвиток,

тобто на підвищення якості життя переважної більшості громадян країни; 2) відносно повільний та поступовий характер змін, що сприяє їх органічності для суспільства, стабільності суспільного розвитку, уникненню насильницьких методів і кризових явищ; 3) здійснення під проводом державної влади, тому її дієздатність та ефективність має ключове значення для успішного реформування; 4) цілеспрямованість, тобто неможливість здійснення реформ без чіткого цілепокладання; 5) законність, що зумовлює важливість конституційного і законодавчого забезпечення реформаторських змін; 6) збереження основ існуючого ладу, що, з урахуванням наявності конституцій у більшості сучасних держав, доцільно трактувати так, що реформи не порушують основ саме конституційного ладу [14].

Вважаємо, що наведені вище С. Кравченком характеристики реформ, можуть бути застосовані й до антикорупційної реформи в Україні.

Загалом, екстраполюючи сутність реформи на реформу антикорупційну, вважаємо, що антикорупційну реформу можна охарактеризувати як: 1) є процесом еволюційних, а не революційних змін; 2) спрямована на вдосконалення, підвищення ефективності об'єкта реформи, яким є антикорупція; 3) складний, системний, планомірний, тривалий за часом процес змін (перетворень) об'єкта відповідно до мети; 4) вона передбачає зміну правового поля та зміну інституцій, які є підґрунтям для реалізації реформ; 5) у процесі її здійснення не передбачаються зміни суспільного-політичного або конституційного ладу країни.

Водночас, антикорупційна реформа безпосередньо пов'язана зі здійснюваними в Україні правовою та адміністративною реформам.

Наукові підходи до розуміння правової реформи [20; 21, с. 18–19; 22, с. 70; 23, с. 13; 24], дозволяють простежити зв'язок антикорупційної реформи з правовою. Водночас, у контексті нашого дослідження, підтримуємо позицію О. Ющика, який відмічає, що правова реформа має сенс лише як державно-правова реформа та що разом зі зміною правової «матерії» передбачає відповідні перетворення державних структур і способу їх функціонування, а, отже, правова (державно-правова) реформа передбачає зміну законодавчих, адміністративних і правоохоронних державних інститутів, умов і порядку їх функціонування, тобто трансформацію відповідних функцій державного управління [22, с. 32–33].

Відповідно, вважаємо, що саме правова реформа є передумовою антикорупційної. Вказане зумовлене тим, що правова реформа створює законодавчу (правову) базу для впровадження останньої, а також забезпечує правове регулювання організації та діяльності суб'єктів впровадження антикорупційної реформи в Україні. При цьому антикорупційна реформа також впливає на правову, оскільки внаслідок впровадження антикорупційної реформи, з'явилися нові погляди на принцип презумпції невинуватості як основоположного елемента прав та свобод людини і громадянина, що своєю чергою, є предметом правової реформи.

Таким чином, зв'язок антикорупційної реформи з правовою обумовлюється безпосереднім інституюванням антикорупційної реформи завдяки останній, та впливом норм права на її здійснення.

Теоретичною основою для з'ясування зв'язку антикорупційної реформи з адміністративною, слугують енциклопедичні та наукові дослідження в галузі державного управління [25]. І у цьому контексті підтримуємо Т. Білозерську, яка слушно зазначає, що існування належної нормативно-правової бази є необхідною, але недостатньою умовою для належної реалізації адміністративної реформи, оскільки навіть найдосконаліші нормативні акти можуть не працювати з багатьох причин, а саме: через відсутність належної координації між органами влади, що займаються питаннями місцевого та регіонального розвитку; через наявність численних конфліктів між органами виконавчої влади та органами, посадовими особами місцевого самоврядування тощо [26].

Адміністративна реформа науковцями розуміється як:

- вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і торкається як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням [27];
- комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, вчасного та повного виконання покладених на них завдань, надійного забезпечення прав та законних інтересів людини й громадянина, а також на створення, у разі необхідності, нових інститутів державного управління [26].

Слід також підтримати позицію О. Висоцької, яка відмічає, що сенс усякої адміністративної реформи полягає в підвищенні ефективності публічного управління [27].

Системний зв'язок антикорупційної реформи з адміністративною полягає в тому, що остання створює організаційне та інституційне підґрунтя для антикорупційної. Враховуючи, що більшість корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчиняється на публічній службі, то створення умов для прозорої та доброчесної публічної служби внаслідок запобігання корупції, сприятиме, відповідно, ефективності здійснення адміністративної реформи в Україні.

Щодо поняття «антикорупційна реформа», то серед наукових досліджень, Ю. Бардачов надає її наступне коротке визначення у формулюванні «зміна антикорупційного законодавства та затвердження антикорупційної стратегії» [28]. А. Волошина та О. Береза відмічають, що ця реформа пов'язана з антикорупційною моделлю та антикорупційними інститутами [29; 30].

Зважаючи на наведені теоретичні положення, а також, беручи до уваги, мету та завдання (цілі) антикорупційної реформи, визначені у програмних та стратегічних документах, пропонуємо антикорупційну реформу розуміти як задекларований державою та закріплений в нормативно-правових актах планомірний, системний процес перетворень щодо зменшення рівня корупції в Україні в усіх сферах життя, запровадження нової системи антикорупційних інституцій, формування органами публічної влади антикорупційної політики спрямованої на нетерпимість до корупції та невідворотність покарання за корупцію із широким залученням громадськості до цього процесу.

Поняття антикорупційної реформи розкривається через його сутнісні ознаки, які полягають в:

1) закріплення нормативно-правовими актами ідей держави щодо цієї реформи (Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки);

2) процесуальний характер реформи, що характеризується планомірністю та послідовністю перетворень (антикорупційна реформа – динамічний процес перетворень за напрямками та строками їх виконання, які визначені законодавчо. Процесуальну основу перетворень становлять акти законодавства, які передбачають організаційно-правове забезпечення діяльності суб'єктів впровадження антикорупційної реформи, їх завдання, функції, відповідальність);

3) мета (цілі) реформи – суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції;

4) інституційні зміни (запровадження нових інституцій (спеціально уповноважених суб'єктів): Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

5) активне залучення громадськості до процесу впровадження реформи (Закон України «Про запобігання корупції» надає можливість громадськості активно долучатися до заходів з реалізації антикорупційної реформи: через інститут викривачів, шляхом участі в оцінці корупційних ризиків органів публічної влади та шляхом доступу до інформації про діяльність органів публічної влади, а також через громадські ради при органах влади та через здійснення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів).

Висновки

1. В основі визначення сутності поняття «антикорупційна реформа в Україні» є загальнотеоретичне розуміння поняття «реформа», що дозволяє охарактеризувати антикорупційну реформу як:) є процесом еволюційних, а не революційних змін; 2) спрямована на вдосконалення, підвищення ефективності об'єкта реформи, яким є антикорупція; 3) складний, системний, планомірний, тривалий за часом процес змін (перетворень) об'єкта відповідно до мети; 4) вона передбачає зміну правового поля та зміну інституцій, які є підґрунтям для реалізації реформ; 5) у процесі її здійснення не передбачаються зміни суспільного-політичного або конституційного ладу країни.

2. Визначення сутності поняття «антикорупційна реформа в Україні» базується на його зв'язку з поняттями «правова реформа» та «адміністративна реформа». Зв'язок антикорупційної реформи з правовою обумовлюється безпосереднім інституюванням антикорупційної реформи завдяки останній, та впливом норм права на її здійснення. Адміністративна реформа створює організаційне та інституційне підґрунтя для антикорупційної. Враховуючи, що більшість корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчиняється на публічній службі, то створення умов для прозорої та доброчесної публічної служби внаслідок запобігання корупції, сприятиме ефективності адміністративної реформи в Україні.

3. Поняття «антикорупційна реформа в Україні» слід визначити у такому формулюванні: задекларований державою та закріплений в нормативно-правових актах планомірний, системний процес перетворень щодо зменшення рівня корупції в Україні в усіх сферах життя, запровадження нової системи антикорупційних інституцій, формування органами публічної влади антикорупційної політики спрямованої на нетерпимість до корупції та невідворотність покарання за корупцію із широким залученням громадськості до цього процесу.

Запропоноване нами визначення антикорупційної реформи може стати предметом подальших наукових досліджень, предметом яких стане втілення антикорупційної реформи в Україні.

Література.

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

2. Антикорупційна стратегія на 2021-2024 роки: проект/ Нац-не агент. запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf

3. Новак, А. М., Баштанник, В. В. Особливості формування та реалізації національної антикорупційної політики як основи державно-управлінських реформ. URL: http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/90/2281/4913-1?inline=1

4. Дем'янчук В. А. Дискусійні аспекти оцінки ефективності антикорупційної політики України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. № 6 (2). С. 17-20.

5. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980): веб-сайт. URL: http://sum.in.ua/s/ponjattja

6. Хворостянкіна А. В. Дефініції в законодавчих текстах: питання теорії. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6669

7. Конверський А. Є. Логіка: підручник. 2-ге вид., виправлене. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. 391 с.

8. Додуров О. О., Коломієць Т. О., Кушнір С. М., Макаренков О. Л. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні: колективна монографія. Запоріжжя, 2019. 476 с.

9. Словник іншомовних слів / за ред. Мельничука О. С. Київ: Українська радянська енциклопедія, 1974. 776 с.

10. Сучасний словник іншомовних слів: прибл. 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О.І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. 789 с.

11. Рац М. Проект «Теория реформ». URL: http://futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction1.htm

12. Черних Є. М., Камардіна Ю. В. Теоретичні аспекти визначення поняття «адміністративна реформа». *Актуальні проблеми держави і права:* зб. наук. пр. Одеса: Гельветика, 2020. Вип. 88. С. 144-152.

13. Агафонова Н. В. Конституція як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 351–366.

14. Кравченко С. Теоретичне розуміння реформ як форми суспільних змін. В*існик Національної академії державного управління при Президентові України.* 2010. № 2. С. 14-21.

15. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 248 с.

16. Філософія політики: корот. енцикл. слов. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. Київ: Знання України, 2002. 670 с.

17. Соціологія: корот. енцикл. слов. / заг. ред. В. І. Волович. Київ: Укр. Центр духов. культури, 1998. 736 с.

18. Філософський енциклопедичний словник / гол. редкол. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 746 с.

19. Сурмин Ю. П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: учеб. пособие. Киев: МАУП, 2004. 608 с.

20. Кривицький Ю. В. Проблеми правової реформи в науковій спадщині академіка В. В. Копєйчикова. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. Том 102. № 1. С. 187–196.

21. Рабінович П. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 15–24.

22. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.

23. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2003. 40 с.

24. Пархоменко Н. М. Сутність і зміст правової реформи: теоретичні аспекти. *Правова держава.* 2018. № 29. С. 44–49.

25. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Адміністративна реформа. Енциклопедія державного управління. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. Т. 8. С. 21.

26. Білозерська Т. О. (2007). Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С.11–19.

27. Висоцька О. М. Адміністративна реформа як основа ефективного функціонування публічного управління: поняття та зміст. Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., м. Київ, 28 трав. 2010 р. Київ, 2010. Том 1. С. 114–116.

28. Бардачов Ю. М. (2014). Антикорупційна реформа в Україні як вагомий чинник забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* 2014. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/3.pdf

29. Волошенко А. В. (2016). Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки.* 2016. № 8. С. 51–61.

30. Береза О. Д. Корупція у сфері державного управління як стримуючий фактор соціально-економічних реформ. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 173–180.

References.

1. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 roku № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

2. Antykoruptsiina stratehiia na 2021-2024 roky: proekt. Nats-ne ahent. zapobihannia koruptsii. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf

3. Novak, A. M., Bashtannyk, V. V. Osoblyvosti formuvannia ta realizatsii natsionalnoi antykoruptsiinoi polityky yak osnovy derzhavno-upravlinskykh reform. URL: http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/90/2281/4913-1?inline=1

4. Demianchuk V. A. Dyskusiini aspekty otsinky efektyvnosti antykoruptsiinoi polityky Ukrainy. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. 2017. № 6 (2). S. 17-20.

5. Akademichnyi tlumachnyi slovnyk (1970 – 1980): veb-sait. URL: http://sum.in.ua/s/ponjattja

6. Khvorostiankina A. V. Definitsii v zakonodavchykh tekstakh: pytannia teorii. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6669

7. Konverskyi A. Ye. Lohika: pidruchnyk. 2-he vyd., vypravlene. Kyiv: VPTs «Kyivskyi universytet», 2017. 391 s.

8. Dodurov O. O., Kolomiiets T. O., Kushnir S. M., Makarenkov O. L. Zahalnoteoretychni, administratyvno-ta kryminalno-pravovi osnovy kontseptualizatsii antykoruptsiinoi reformy v Ukraini: kolektyvna monohrafiia. Zaporizhzhia, 2019. 476 s.

9. Slovnyk inshomovnykh sliv / za red. Melnychuka O. S. Kyiv: Ukrainska radianska entsyklopediia, 1974. 776 s.

10. Suchasnyi slovnyk inshomovnykh sliv: prybl. 20 tys. sliv i slovospoluchen / uklad.: O.I. Skopnenko, T. V. Tsymbaliuk. Kyiv: Dovira, 2006. 789 s.

11. Rats M. Proekt «Teoryia reform». URL: http://futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction1.htm

12. Chernykh Ye. M., Kamardina Yu. V. Teoretychni aspekty vyznachennia poniattia «administratyvna reforma». *Aktualni problemy derzhavy i prava*: zb. nauk. pr. Odesa: Helvetyka, 2020. Vyp. 88. S. 144-152.

13. Ahafonova N. V. Konstytutsiia yak obiekt reformuvannia. *Universytetski naukovi zapysky.* 2016. № 59. S. 351–366.

14. Kravchenko S. Teoretychne rozuminnia reform yak formy suspilnykh zmin. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. 2010. № 2. S. 14-21.

15. Upravlinnia suspilnym rozvytkom: slovnyk-dovidnyk / za zah. red. A. M. Mykhnenka, V. D. Bakumenka. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2006. 248 s.

16. Filosofiia polityky: korot. entsykl. slov. / avt.-uporiad. V. P. Andrushchenko ta in. Kyiv: Znannia Ukrainy, 2002. 670 s.

17. Sotsiolohiia: korot. entsykl. slov. / zah. red. V. I. Volovych. Kyiv: Ukr. Tsentr dukhov. kultury, 1998. 736 s.

18. Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk / hol. redkol. V. I. Shynkaruk. Kyiv: Abrys, 2002. 746 s.

19. Surmyn Yu. P., Tulenkov N.V. Teoryia sotsyalnыkh tekhnolohyi: ucheb. posobye. Kyev: MAUP, 2004. 608 s.

20. Kryvytskyi Yu. V. Problemy pravovoi reformy v naukovii spadshchyni akademika V. V. Kopieichykova. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2017. Tom 102. № 1. S. 187–196.

21. Rabinovych P. Zahalna kontseptsiia pravovoi reformy v Ukraini: do kharakterystyky vykhidnykh zasad. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy.* 1998. № 1. S. 15–24.

22. Yushchyk O. I. Pravova reforma: zahalne poniattia, problemy zdiisnennia v Ukraini: monohrafiia. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1997. 192 s.

23. Lemak V. V. Pravova reforma v Chekhii i Slovachchyni v umovakh postsotsialistychnoi

modernizatsii: teoretychni i praktychni problemy: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.01. Kharkiv, 2003. 40 s.

24. Parkhomenko N. M. Sutnist i zmist pravovoi reformy: teoretychni aspekty. *Pravova derzhava*. 2018. № 29. S. 44–49.

25. Bakumenko V. D., Kravchenko S. O. Administratyvna reforma. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. Lviv: LRIDU NADU, 2011. T. 8. S. 21.

26. Bilozerska T. O. (2007). Reformuvannia publichnoi administratsii v Ukraini yak krok do yevropeiskoi intehratsii. *Forum prava*. 2007. № 2. S.11–19.

27. Vysotska O. M. Administratyvna reforma yak osnova efektyvnoho funktsionuvannia publichnoho upravlinnia: poniattia ta zmist / Haluz nauky «Derzhavne upravlinnia»: istoriia, teoriia, vprovadzhennia: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch., m. Kyiv, 28 trav. 2010 r. Kyiv, 2010. Tom 1. S. 114–116.

28. Bardachov Yu. M. (2014). Antykoruptsiina reforma v Ukraini yak vahomyi chynnyk zabezpechennia natsionalnoi bezpeky. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia, 2014. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/3.pdf

29. Voloshenko A. V. (2016). Problemy zdiisnennia antykoruptsiinykh reform v suchasnii Ukraini ta shliakhy yikh realizatsii. *Aktualni problemy ekonomiky*. 2016. № 8. S. 51–61.

30. Bereza O. D. Koruptsiia u sferi derzhavnoho upravlinnia yak strymuiuchyi faktor sotsialno-ekonomichnykh reform. Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. 2014. № 1. S. 173–180.

УДК 3:35:351

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237305

Владислав Омельченко
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

Стаття присвячена реалізації громадського контролю в умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства в сфері публічного управління у зв'язку з відсутністю законодавчого врегулювання категорійних понять «індивідуальний громадський контроль» та «блогерство», які сьогодні набувають стрімкого розвитку серед громадськості в Україні. Аналізується діяльність громадського контролю, через призму засобів масової інформації. Доводиться необхідність в глибокому дослідженні поняття індивідуальний громадський контроль який здійснюється з використанням можливостей інформаційно-комунікаційних мереж мас-медіа, враховуючи його потенціал впливу а саме: дослідити природу та правосуб'єктність індивідуального громадського контролю та «блогерства» як наслідок трансформації інституту громадського контролю в епоху інформаційного суспільства з урахуванням останніх змін законодавства .

***Ключові слова**: громадський контроль; комунікація; індивідуальний громадський контроль; блогерство; засоби масової інформації; публічне управління.*

Vladislav Omelchenko
PhD student of PublicAdministration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

TRANSFORMATION OF THE INSTITUTE OF CIVIC CONTROL IN UKRAINE: CONTEMPORARY CHALLENGES

The article is devoted to the implementation of public control in the conditions of rapid development of the information society in the field of public administration due to the lack of legislative regulation of categorical concepts "individual public control" and "blogging", which are rapidly developing among the public in Ukraine. The essence of public control is analyzed through the prism of the media There is a need to expand and study individual public control through the media, namely to study the nature and legal personality of individual public control and " blogging" as a result of the transformation of public control in the information society given recent changes in legislation.

Today, the concentration of scientific research is definitely relevant and practically necessary, since public control is the basis of civil society, a guarantee of democracy and prerequisites for the integrated development and existence of members of such a society.

However, with the development of information and communicative networks and communication facilities, public control is transformed by the onslaught of modern invocations of the information society, forming new concepts that require a scientific approach and the desired doctrinal interpretation, which should become the basis for normative consolidation.

This is determined in the possible position of recommendations for the development or unification and identification of the position in legislation (terms) of individual public control and "blogs" to avoid discrepancies in the legislative space of Ukraine. In a modern informational society, in order to establish information and communicative communication of the state with the public, the joint development of tools that will be carried out by modern legal and legal improvement of the legislation in accordance with the current tasks of the present.

The purpose of the article is the theoretical substantiation and determination of possible ways to overcome legislative imbalances that arise in the development of an information society in relations with the state body, as well as improving the interaction of state power and society institutions through the legalization of a new concept of democratic state society. Taking into account changes taking place at the Institute of Public Control.

***Key words**: public control; communication; individual public control; blogging; mass media; public administration.*

Постановка проблеми

Визначається у можливому наданні рекомендацій щодо розробок, уніфікації та визначення місця положення в законодавстві (термінів) індивідуального громадського контролю та «блогерства», для уникнення розбіжностей в законодавчому просторі України. В сучасному інформаційному просторі необхідно уніфіковані, спільно вироблені позиції влади, наукового співтовариства та інститутів громадянського суспільства, щодо подальшого вдосконалення законодавчої бази в сфері налагодження інформаційно-комунікативного зв'язку держави з громадськістю, які відповідатимуть реаліям сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями громадського контролю, його організація та здійснення є актуальною темою для наукових дискусій протягом багатьох років. Громадському контролю присвячені роботи сучасних авторів В. М. Гаращук, С. Ф. Денисюк, А. С. Крупник, М. М, Іжа, А. Ф. Мельник, І. М. Матвієнко, Н. М. Драгомарецька, О. І. Сквірський,

© Омельченко В.С.,2021.

Т. Семигіна, О. Г. Пухкал, А. К. Добровіцька, С. А. Косінов, О. А. Смоляр, Н. Й. Медвєдєва-Яцюк та інші, які намагаються дати пояснення даному інституту та визначити напрями подальшого розвитку, розробити рекомендації та внести пропозиції до законодавства, які підвищуватимуть його ефективність та якість в епоху розвитку інформаційного суспільства.

Сьогодні спрямованість наукових досліджень розвитку інформаційного суспільства, безумовно, є актуальною та практично необхідною, оскільки громадський контроль є основою громадянського суспільства, гарантією демократії та необхідною умовою для всебічного розвитку та існування членів такого суспільства. Однак, з розвитком інформаційно-комунікаційних мереж та засобів комунікації громадський контроль трансформується під натиском сучасних викликів інформаційного суспільства, формуючи нові поняття які потребують наукового підходу та бажаного доктринального тлумачення, результат якого повинен стати основою для нормативного закріплення.

Мета

Мета статті є теоретичне обґрунтування та визначення можливих шляхів подолання законодавчого дисбалансу які виникають в процесі розвитку інформаційного суспільства у відносинах з публічною владою, а також удосконалення взаємодії публічної влади та інститутів громадського суспільства через легалізацію нових понять для демократичного громадсько-публічного врегулювання з урахуванням змін, які відбуваються в інституті громадського контролю.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Попри те, що у сучасній науковій літературі представлені окремі аспекти підвищення ефективності громадського контролю, на нашу думку, недостатньо уваги приділялося трансформації механізмів громадського контролю, а саме, як та яким чином влада повинна реагувати відповідно до змін, які відбуваються в інформаційному суспільстві, та як громадський контроль змінюватиметься відповідно до таких змін.

Виклад основного матеріалу

При передачі влади державним, службовим та посадовим особам місцевого самоврядування громадяни повинні мати механізми, які дозволяють контролювати її використання. При цьому форми громадського контролю еволюціонують разом із суспільством, а його природа залишається незмінною із моменту створення перших демократичних державних утворень.

Тому, ключовими елементами громадського контролю завжди були механізми які дозволяли суспільству знати про дії публічної влади, зрозуміти їх дії, рішення та впливати на них. Взагалі, обов'язковість існування інституту громадського контролю в демократичному суспільстві – це загальноприйнятий принцип міжнародного права. Так, (спеціальний доповідач ООН) К. К. Куфа відзначає, що «…демократичне суспільство незалежно від його культурної, політичної, соціальної і економічної основи визначається за рядом принципів та інститутів, таких як плюралізм, верховенство права, законність, політичне рівноправ'я, громадський контроль та підзвітність уряду громадськості, яка в свою чергу беруть початок в концепції прав і свобод людини [2].

Таким чином, для утримання стійкого напрямку демократичне суспільство повинно дотримуватися і слідувати своїм загальноприйнятим нормам, правилам поведінки, які є закріпленими у Конституції України. Так, інститут громадського контролю в системі державного устрою необхідно розглядати через призму Конституції України. Так, відомий конституціоналіст С. А. Авякьян звертав увагу, що поєднання суверенітету та демократії – це управління державними і суспільними справами самою громадськістю, уповноваженими їх інститутам громадянського суспільства та органами публічної влади, які повинні діяти під контролем суспільства [8, с. 34]. Тобто, функція суспільства яка виступає в якості джерела влади знаходиться в динаміці яка може і реалізується в різних інституційних формах, в основі яких, знаходитиметься контрольний механізм. Досить влучно сформовано твердження, щодо громадського контролю сьогодення в роботі І. О. Сквірського, який зазначає, що громадський контроль – це спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами, задіяними в реалізації публічних функцій, що має на меті забезпечення законності й дисципліни у сфері публічного управління [13].

Тож, громадський контроль в нашій державі є цілеспрямованою спостережною діяльністю населення за встановленими нормами, правилами роботи публічної влади, тобто за ступенем виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Вагома кількість вчених єдині в думці, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами [7, с. 149; 4, с. 209].

Отож, таку діяльність здійснюють громадяни, соціальні групи, що складають інститути громадянського суспільства які вступають у взаємозв'язок з публічною владою, на приклад громадські об'єднання. Таким чином відбувається прямий зв'язок публічної влади з громадськістю. підтверджуючи, що громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами.

Таку ж позицію підтримує А. В. Григорьєв, вказуючи, що органи публічної влади є важливими каналами здійснення народовладдя при умові, що вони сформовані демократичним чином і знаходяться під контролем населення [17].

На думку учених, громадський контроль – характеризується такими особливостями: по-перше, кількість громадських контролюючих організацій постійно змінюється, тому держава повинна регулювати процес на законодавчому рівні, оскільки контрольні дії з боку недержавних структур і за умови відсутності їх правової регламентації фактично прирівнюються до нелегітимного вторгнення в різні сфери суспільного (державного) життя; по-друге, це дуалізм суб'єкта контролю, де одна сторона надає інформацію, а інша – зобов'язана реагувати відповідно до її змісту; по-третє, діяльність суб'єктів громадського контролю, порівняно з функціонуванням суб'єктів державного контролю, є усіченою, оскільки громадськість не уповноважена застосовувати до об'єктів контролю примусові заходи [6].

Необхідно пам'ятати, що в епоху інформаційного суспільства та з розвитком інформаційно-телекомуні-

каційних технологій громадський контроль трансформується, піддається якісним змінам які в свою чергу формують нові комунікативні зв'язки суспільства з публічною владою, такі як «Електронна демократія». Тому, комунікація стає формою існування публічного простору і це вказує на те, що правове поле в Україні буде змінюватися. Для прикладу, сьогодні будь-яка людина яка отримує відомості про діяльність органів публічної влади, може оперативно здійснити оцінку їх діяльності та використовуючи сучасні засоби комунікації опублікувати результати такого громадського контролю через ЗМІ, соціальні мережі, соціальні медіа в мережі Інтернет.

Так, можемо побачити, що сьогодні трансформація громадського контролю в світі набуло якісних змін, де громадський контроль зароджується в демократичному суспільстві, самостійних і повноцінних індивідів які вже, здійснюють індивідуальний громадський контроль, результат якого не можна передбачити, оскільки в законодавстві ще не врегульовано правосуб'єктність індивідуального громадського контролю який здійснюється «блогерами».

Погоджуємося, що діяльність пов'язана із поширенням публічної загальнодоступної інформації «блогером», легальна і досить важлива для формування суспільної думки та формування у населення комунікативної культури, оскільки і «блогери» можуть об'єднуватися у спільноти за інтересами, ділитися один з одним своїми поглядами, міркуваннями, політичними настроями, займатися пошуком однодумців об'єднуватися навколо однієї ідеї, але якщо це не зашкодить іншим учасникам суспільного життя.

Так, під час пандемії в соціальних мережах та ЗМІ створювалися не офіційні інформаційні вливання, що швидко поширювалися серед населення в різних регіонах України, що нівелювало та знецінювало роботу публічної влади у боротьбі з гострою респіраторною хворобою. Таким, чином серйозно впливаючи на інформаційну безпеку держави, стабільність роботи публічної влади та збільшення напруження в суспільстві.

При цьому, шкода заподіяна законним правам та інтересам особам які задіяні в боротьбі з пандемією не враховується, але в результаті такого інформаційного вливання знижується довіра громадян та оцінка роботи медичних закладів і системи публічної влади, запускаючи процес спростування, інформації, для уникнення панічних настроїв у населення, часто спростування сприймається в суспільстві як "виправдання".

Щоб ближче зрозуміти про необхідність врегулювання питання в цьому напрямку. Нагадаємо, про досить цікавий, крок який зробив уряд Китаю. В лютому 2021 році, уряд Китаю ввів нові правила, які потребують від блогерів і впливових осіб отримувати згоду від влади для публікації в інтернеті контенту за певними темами, які включають політику, охорону здоров'я, економіку та судову систему. В Китаї ще з 2017 року були спеціальні дозволи на висвітлення таких тем, як політика та військова справа. У заяві китайського регулятора (Адміністрації кіберпростору Китаю), йдеться про нові вимоги які призначаються для стандартизації та управління публічними обліковими записами і платформами інформаційних послуг, аби вони були більш обізнаними щодо збереження правильного напрямку громадської думки. Таким, чином нові правила розширюють тематику висвітлення тем, запроваджених, ще в 2017 році, на які потрібно отримувати дозвіл.. За інформацією впливового (інтернет видання – АР) [9]. Однозначно можна стверджувати, що таке впровадження для України є жорстким, запроваджує цензуру та ін., але таке впровадження китайського уряду необхідно брати до уваги, тому що практика китайського уряду є досить цікава для вивчення науковцями та потребує аналізу для подальшого розвитку нашої країни.

Тому, для уникнення подібних ситуацій необхідно унормувати та ввести в законодавче поле, діяльність «блогерів», та індивідуального громадського контролю до того ж, підвалини щодо реалізації даної ідеї в законодавстві вже закладені.

Законодавство України, яке регулює роботу медіа, було написане ще в 1990-х роках і вже не відповідає цілій низці сучасних медійних потреб. Для прикладу, правове поле України не визначає статусу інтернет-ЗМІ, а це відкриває ціле поле для маніпуляцій. Також в законодавстві немає жодного слова про «блогерів», хоча це де-факто також мас-медіа, і подекуди «блогери» мають куди більший вплив на маси, аніж середньостатистична газета, а їхні тисячні аудиторії оперативніше формують громадську думку та здатні мобілізувати населення, що підпадає під інститути громадського контролю, та під законодавство про громадські організації, про забезпечення участі громадськості в реалізації державної політики, про публічні консультації та ін. НПА.

Погоджуємося з позицією О. Чувардинського, який зводить дії ЗМІ у інформаційному просторі до двох головних типів. Перший називається мобілізаційним і включає агітацію та пропаганду, другий – маркетинговим і використовує методи паблік-рілейшнз та політичної реклами. Зазвичай, обидва типи застосовуються у демократичних суспільствах, але спостерігається превалювання другого. Цікавим є те, на що звернув увагу О. Чувардинський, – це агітаційно-пропагандистські методи застосовуються політичними суб'єктами демократичного (громадянського) суспільства там, де необхідно досягти соціальної підтримки цілей цього суб'єкта [10].

Проте такі методи повинні мати обмежене застосування, тоді як маркетингові стратегії в засобах масової інформації демократичних країн мають переважати. Гарний приклад цьому, відбувся 2 лютого 2021, коли РНБО ввела санкції проти цілого ряду телевізійних каналів в Україні, та заборонило їм виробляти свій «телепродукт» наступні п'ять років.

Так, відповідно щодо врегулювання «блогерства» в Україні необхідно розпочати, ще від 13 січня 2010 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України №85-р, було схвалено Концепцію Проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [9], де в загальній частині зазначалося про необхідність удосконалення механізму регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, можливо це саме той механізм регулювання процесу обміну інформації.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба у розроблен-

ні основних засад державної комунікативної політики, впровадження загальних стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю [11].

В цій же концепції частково регулюється питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, що частково регулюється ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [12].

У ст. 2, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зазначається, що засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. Особливу увагу потрібно приділити Частині 2, статті 2 цього ж закону яка зазначає, що розрив чи змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, коментарями засобу масової інформації або журналістом не допускається [12, с. 2]. Але індивідуальний контроль, який здійснюється «блогером», може зробити навпаки у зв'язку з відсутністю законодавчого врегулювання щодо «блогерства».

Також «блогерство» суперечить положенням Постанови КМУ від 05.11. 2008р. №976 про Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. де закріплено порядок інститутів громадянського суспільства.

Так, відповідно до Постанови №976, під інститутами громадського суспільства слід розуміти: Громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [14, с. 2].

Зазначаємо, що в Українському законодавстві існують спроби легалізувати «блогерство» приєднавши їх до медіа простору. Але, законопроекти за результатами розгляду у першому читанні, «Про медіа» та «Про медіа в Україні» був направлений до Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики для підготовки на повторного першого читання з тим, щоб на базі основного та альтернативного законопроектів підготувати нову редакцію проекту Закону про медіа, з урахуванням зауважень та пропозицій експертів Ради Європи, провідних асоціацій медійної індустрії та громадських організацій медійної сфери [16].

Так, законопроект передбачає добровільну реєстрацію онлайн-медіа (за винятком аудіовізуальних онлайн-медіа, які мають обов'язково реєструватися в Нацраді). Але відповідальність за порушення закону «Про медіа» нестимуть як зареєстровані, так і незареєстровані медіа. Так, проект закону Про медіа від 27.12.2019 року № 2693 «Про медіа», а також «Про медіа в Україні», який отримав висновок комітету від 30.04.2020», пропонує всеохоплюючий підхід до регулювання друкованих засобів масових інформації та Інтернет-ЗМІ [12].

Тому концептуальні зміни, які необхідно вносити до норм законопроекту, що регулюють мовлення громад, а також суб'єкти мовлення громад, повинні бути відокремлені від суб'єктів, заснованих місцевими органами влади, а також необхідно внести деякі уточнення в поняття «блогерство» в інформаційному просторі, а також інформації про події значного суспільного інтересу, які стосуються публічного управління. На деякі положення цієї концепції також наполягають експерти Ради Європи [3].

Очевидним є те, що саме мас-медіа є тим середовищем у межах якого відбувається спілкування державної влади з громадським суспільством, а також є тим двигуном прогресу в розвитку інформаційного суспільства країни.

В Угоді про асоціацію 2014 року окремим додатком визначається зобов'язання України наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у сфері аудіовізуальних медіа-послуг протягом двох років з дати набрання чинності Угоди [17]. Тому, ухвалення Закону України «Про медіа» має стати першим визначним кроком на шляху до реформування національної медіа-системи відповідно до вимог ЄС.

Також реформування національної медіа-системи відповідно до вимог ЄС сприятиме реалізації концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації яка була затверджена розпорядженням Кабінету міністрів від 04.03.2021р. «Про схвалення концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердженому плану заходів з її реалізації»

В концепції йдеться про таке: «формування та реалізація державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей громадян матиме вплив на ключові інтереси громадян, суб'єктів господарської діяльності, органів виконавчої влади» [1]. Тому необхідно визначити пріоритети в налаштуванні інформаційно-комунікативного зв'язку, де індивіди зможуть надавати оцінку діяльності публічної влади не порушуючи законодавства, а публічна влада не порушувати принципу відкритості та прозорості в своїй діяльності.

Можна зазначити, що такий вид контролю, як індивідуальний громадський контроль, досить новий та ще не встиг відбитися нормотворчих документах. Але потрібно нагадати, що в Україні 1 січня 2020 року набув чинності ЗУ «Про внесення змін до закону України «Про запобігання корупції», який визначив нове юридичне поняття «викривач корупції», що є досить схожим за функціональними особливостями індивідуального громадського контролю.

Так, згідно із законом, запроваджується поняття «викривач корупції». Це фізична особа, яка повідомила про факти корупційних або пов'язаних із корупцією

правопорушень іншою особою, маючи впевненість, що ці факти достовірні [6, ст. 2, ч.1].

Законодавство визначає, що особа вважається викривачем від моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [6]. Повертаючись вище сказаного, припустимо: якщо «блогер» опубліковує інформацію щодо фактів корупції або пов'язаних з корупцією правопорушень він може підпадати, під дію ЗУ «Про запобігання корупції(зі змінами)» та ідентифіковуватиметься як «викривач корупції», оскільки правове поле, щодо діяльності «блогерів» в Українському законодавстві відсутні.

Тому, для розв'язання існуючих на нинішньому етапі розвитку суспільства та держави в Україні, щоб протистояти викликам щодо унормування та врегулювання питань у здійсненні індивідуального громадського контролю та «блогерства», пропонується:

- для уникнення колізій ввести в законодавство термін «індивідуальний громадський контроль»;
- використовуючи практику зарубіжних країн, в яких це впроваджено, визначити правосуб'єктність «блогерства» в Україні;
- запровадити додаткову систему моніторингу щодо реагування органів публічного управління на результати проведених індивідуальних громадських розслідувань;
- провести глибоке дослідження «блогерства» в Україні з врахуванням глобальних змін інформаційного суспільства з подальшим виведенням терміну «Блогер» в законодавче русло;
- створити реєстр блогерів України.

Висновки

Отже, проаналізувавши стан розвитку інституту громадського контролю в Україні відповідно до сьогоднішніх змін, з'ясовано можливі напрямки вдосконалення стану законодавства щодо покращення інституту громадського контролю в його якісному вираженні, чим було запропоновано науковому співтовариству перспективи подальших досліджень.

Законодавче закріплення нових термінів повинно сприяти вирівнюванню дисбалансу в інституті громадського контролю, а також вирішити неврегульовані питання щодо застосування мас-медіа в Україні. А також сприятиме свідомому та критичному ставлення громадян до інформації, яка зараз транслюється з різних джерел інформації, чим повинно спровокувати хвилю протистояння в інформаційній війні яка направлена на посягання миру в усьому світі.

В подальшому увага приділятиметься суб'єктам громадського контролю, які виявлятимуться в процесі комунікативного зв'язку в суспільстві. Таким чином, подальші дослідження повинні удосконалити наявне законодавство, яке пришвидшить наближення системи публічного управління України до європейський стандартів щодо інституту громадського контролю, та виробити універсальні інструменти налагодження зв'язку публічної влади з громадськістю в Україні із урахуванням сучасних викликів

Література.

1. Авакян С.А. Точка отсчета народ. Суверенная демократия в конституционно правовом измерении: б.статей и материалов сост. С.Е. Заславский. Москва, 2007.

2. Associated Press (AP) – інформ. видання. URL: https://apnews.com/article/taiwan-china-coronavirus-pandemic-blogging-50170ca73ed1f25ae769723e86c4d169

3. Висновок комітету 30.04.2020 Скорочений текст №2693 від 27.12.2019 р.,внесеного н.д. України О. Ткаченком та ін., реєстр.№2693-1 від 15.01.2020 р., внесеного н.д. України М. Княжицьким та ін. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2

4. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. 2008. № 2 (34). URL: http/www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/5/07.pdf.

5. Державне управління: навч.посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. Київ:Знання-Прес, 2003. 343 с.

6. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон Украъни URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text

7. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России. автореф. Москва. 2020 г. 20 с.

8. Олександр Чувардинський «Четверта влада» в структурі громадянського суспільства наукові записи. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/chuvardynskyi_chetverta.pdf

9. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» №85р. від 13.01.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text

10. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації (стаття 2). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text

11. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України N 976 від 05.11.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text

12 Про медіа а також Про медіа в Україні: Проект Закону № 2693 від 27.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67812

13. Розпорядження Кабінету міністрів від 04.03.2021 р. «Про схвалення концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovih-kompetentnostej-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-167-030321

14.Сквірський І. О. Інститут громадського контролю в Україні та його правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. №19.

15.Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. пос. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

16. Терроризм и права человека. Предварительный доклад, подготовленный Специальным доклад-

чиком г-жой К. К. Куфой. П. 18. Док. ООН E/CN.4/Sub.2/1999/27.

17. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Глава 15 Політика з питань аудіовізуальної галузі Стаття 396 (ч.2). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

References.

1. Aviakian S.A. Tochka otscheta narod. Suverennaia demokratyia v konstytutsyonno pravovom yzmerenyy:sb. statei y materyalov sost. S.E. Zaslavskyi. Moskva, 2007.

2. Associated Press (AR) – inform. vydannia. URL: https://apnews.com/article/taiwan-china-coronavirus-pandemic-blogging-50170ca73ed1f25ae769723e86c4d169

3. Vysnovok komitetu 30.04.2020 Skorochenyi tekst №2693 vid 27.12.2019 r.,vnesenoho n.d. Ukrainy O. Tkachenkom ta in., reiestr.№2693-1 vid 15.01.2020 r., vnesenoho n.d. Ukrainy M. Kniazhytskym ta in. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2

4. Denysiuk S. F. Sutnist hromadskoho kontroliu: spivvidnoshennia poniat u teorii ta zakonodavstvi. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. prats. 2008. № 2 (34). URL: http/www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/5/07.pdf.

5. Derzhavne upravlinnia: navch.posib. / A. F. Melnyk, O. Yu. Smolenskyi, A. Yu. Vasina, L. Yu. Hordiienko; za red. A.F. Melnyk. Kyiv:Znannia-Pres, 2003. 343 s.

6. ZU «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii" shchodo vykryvachiv koruptsii». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text

7. Konstytutsyonno-pravovoe rehulyrovanye yspolzovanyia sovremennыkh ynformatsyonno-kommunykatsyonnыkh tekhnolohyi pry osushchestvlenyy ynstytutov priamoi demokratyy v Rossyy. avtoref. Moskva. 2020 h. 20 s.

8. Oleksandr Chuvardynskyi «Chetverta vlada» v strukturi hromadianskoho suspilstva naukovi zapysy. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/chuvardynskyi_chetverta.pdf

9. Pro skhvalennia Kontseptsii proektu Zakonu Ukrainy «Pro osnovni zasady derzhavnoi komunikatyvnoi polityky» №85r. vid 13.01.2010 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text

10. Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii (stattia 2). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text

11. Poriadok spryiannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy N 976 vid 05.11.2008 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text

12 Pro media a takozh Pro media v Ukraini: Proekt Zakonu № 2693 vid 27.12.2019 r. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67812

13. Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv vid 04.03.2021 r. «Pro skhvalennia kontseptsii rozvytku tsyfrovykh kompetentnostei ta zatverdzhennia planu zakhodiv z yii realizatsii». URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovih-kompetentnostej-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-167-030321

14.Skvirskyi I. O. Instytut hromadskoho kontroliu v Ukraini ta yoho pravova pryroda. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia.* 2016. №19.

15.Stetsenko S. H. Administratyvne pravo Ukrainy: navch.pos. Kyiv: Atika, 2011. 624 s.

16. Terroryzm y prava cheloveka. Predvarytelnыi doklad, podhotovlennыi Spetsyalnым dokladchykom h-zhoi K. K. Kufoi. P. 18. Dok. OON E/CN.4/Sub.2/1999/27.

17. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony Hlava 15 Polityka z pytan audiovizualnoi haluzi Stattia 396 (ch.2). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

УДК 352.008.6

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237306

Олег Рогульський
аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

СУБ'ЄКТИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Метою статті є дослідження функціонування суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування та розробці практичних рекомендацій щодо його вдосконалення. Для досягнення мети проведено наукове дослідження особливостей функціонування суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування; визначено основні проблемні питання в функціонуванні суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування; запропоновано шляхи вдосконалення функціонування суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *професійне навчання; посадові особи місцевого самоврядування; система професійного навчання; професіоналізація; місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування.*

Oleg Rogulsky
PhD student of State Regional Policy and Public Administration Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

SUBJECTS OF PROFESSIONAL TRAINING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALA: FEATURES OF FUNCTIONING, PROBLEMATIC ISSUES AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The quality of management activity is reflected at the level of socio-economic development both the entire state and in its separate territories. The process of decentralization of power in Ukraine puts new requirements for managerial activity indicators, which, in turn, requires an appropriate level of professional copies from officials.

One way to increase the level of knowledge and skills of local self-government officials is their development, including through professional training. That is why the development and improvement of the professional training system is relevant and requires its study. The key element in the system of professional training are subjects of activities in the field of professional training of officials of local self-government bodies. From their functioning and interacts the result of learning depends. Taking into account this factor, the study of the features of their functioning, the identification of problem issues and the definition of development prospects are topical issues in the field of public administration and needs to be solved.

The purpose of the study is a scientific study of the functioning of business entities in the field of professional training of officials of local self-government bodies and develop practical recommendations for its improvement. The task was to achieve the goal: to conduct a scientific study of the features of the functioning of subjects in the field of professional training of officials of local self-government bodies; Identify the main issues in the functioning of subjects in the field of professional training of officials of local self-government bodies; To propose ways to improve the functioning of subjects in the field of professional training of officials of local self-government bodies. The tasks are executed by using the system of general scientific and special methods. The integrity of scientific research provided a systematic and comprehensive approaches that gave way to propose ways to improve the functioning of subjects in the field of professional training of officials of local self-government bodies. The collection of scientific information is carried out with the help of a comprehensive and system analysis of literary sources. In addition, methods of logical synthesis, analysis, synthesis, scientific abstraction, historical approach, comparative and statistical analysis are involved.

The source base of research is the legislative and regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine; Ministry of Education of Ukraine, National Agency for Civil Service of Ukraine; scientific works of leading domestic and foreign scholars; Internet resources.

Key words*: vocational training; local government officials; vocational training system; professionalization; local self-government; local self-government bodies.*

Постановка проблеми

Передумовою успішної реалізації зростаючого обсягу функцій і повноважень, що отримані органами місцевого самоврядування в процесі децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, є професіоналізм їх посадових осіб.

Розвиток людського ресурсу в системі місцевого самоврядування є каталізатором становлення ефективної місцевої влади і побудови спроможних територіальних громад. Такий розвиток повинен включати в себе відтворення кадрового потенціалу муніципального управління, його зайнятість, правове врегулювання трудових відносин, організаційних механізмів і процедур відбору, мотивацію, оцінку, удосконалення, навчання та підвищення професійних компетенцій, просування, переміщення кадрів, формування в них високої корпоративної культури.

© Рогульський О.І., 2021.

Передача повноважень від центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів органам місцевого самоврядування висуває нові вимоги до професійних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, актуалізує необхідність розвитку їхньої професійної компетентності, у тому числі шляхом навчання, що в свою чергу, вимагає модернізації та вдосконалення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

Передумови професійного навчання місцевого самоврядування закладено в правовому полі проходження служби в органах місцевого самоврядування, зокрема: стаття восьма Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає, що обов'язком посадових осіб місцевого самоврядування є вдосконалення організації своєї роботи та підвищення професійної кваліфікації.

Професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування в Україні здійснюється в системі професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Саме в контексті цієї системи розглянемо суб'єкти діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування, проблемні питання функціонування та взаємодії, шляхи вдосконалення їх діяльності.

Виклад основного матеріалу

В організаційному плані управління системою професійного навчання здійснює ціла низка інституцій, а саме: Президент України, Верховна Рада України (далі – ВРУ), Кабінет міністрів України (далі – КМУ), Національне агентство з питань державної служби (далі – НАДС), Міністерство освіти і науки України (далі – МОН), Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), Міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки).

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, видає відповідні укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на території України [2].

Саме нормативні акти прийнятті Президентом України стали фундаментом для розбудови системи професійного навчання та нормативно-правової бази, що регулюють управління нею. Головним серед цих актів можна виділити Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. №1035 «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [3], який став положив початок цілому комплексу заходів зі створення сучасної системи професійного навчання.

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган України та інституція державного управління щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування визначає державну кадрову політику та формує вітчизняну законодавчу базу.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і відповідно до свої повноважень здійснює затвердження основних документів, що регулюють взаємовідносини в системи професійного навчання та забезпечують її функціонування. До таких документів відносяться: Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [1], суб'єктом подання якого виступає НАДС; Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності [4] та Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [5], які подаються МОН.

НАДС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його секретаріаті [6].

У Положенні про Національне агентство України з питань державної служби [6] визначено основні функції НАДС у сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

- забезпечує формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- сприяє розвитку системи навчальних закладів, що надають освітні послуги з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання відповідно до вимог професійних стандартів;
- організовує та координує підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, за державним замовленням, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за якістю професійного навчання;
- забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у підвищенні кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, відповідно до вимог професійних стандартів;
- формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їх професійних компетенцій та розміщує затверджені обсяги згідно із законодавством;
- здійснює конкурсний відбір виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, укладає з ними державні контракти та контролює їх виконання;

- координує навчально-методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм підготовки і спеціалізації здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми;
- здійснює моніторинг працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за державним замовленням;
- організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою підвищення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу»;
- координує в межах повноважень, передбачених законом, діяльність центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;
- вивчає та узагальнює потреби, пріоритетні напрями підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ та організацій за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва, здійснює моніторинг використання міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва для професійного навчання зазначених категорій осіб;
- погоджує призначення та звільнення директорів центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

При НАДС створено постійний консультативно-дорадчий орган –Координаційна рада з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Основними завданнями даної інституції є [7]:

- здійснення моніторингу впровадження Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників таї заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974, та плану заходів щодо її реалізації;
- забезпечення координації дій НАДС та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів, громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів ревіти різних форм власності, інших організацій різних форм власності, що надають освітні послуги з професійного навчання, стосовно впровадження Концепції та виконання плану заходів щодо її реалізації;
- розроблення та надання НАДС пропозицій стосовно проектів нормативно-правових актів з питань професійного навчання;
- виконання інших завдань, визначених НАДС.

МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [8].

В сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, МОН розробляє та затверджує державні освітні стандарти, здійснює нормативно-правове та навчально-методичне забезпечення функціонування навчальних закладів, здійснює в установленому порядку ліцензування закладів освіти та контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов [8].

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. У Статуті Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти серед функцій НАЗЯВО можна виділити наступні, що впливають на систему професійного навчання: формує вимоги до системи якості вищої освіти; проводить ліцензійну експертизу, готує експертний висновок щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності; формує єдину базу даних спеціалізацій; проводить акредитацію освітніх програм; формує критерії оцінки якості вищої освіти [9].

Мінекономіки на підставі заявок органів влади формує проект державних замовлень на професійне навчання.

Інституційна структура системи професійного навчання включає [1]:

- замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх асоціації, інші державні органи та організації, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
- суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів) (фізична або юридична особа (заклад освіти, підприємство, установа, організація будь-якої форми власно-

сті), що провадить освітню діяльність, міжнародні та іноземні установи, організації, які реалізують відповідні програми, проекти міжнародної технічної допомоги);
- саморегулівні професійні об'єднання (професійні асоціації, професійні мережі) суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів).

Враховуючи вище наведене, можна визначити, що замовниками у сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування виступають органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) та їх асоціації.

В самому ОМС функціонує два суб'єкти, що є відповідальними за професіоналізацію людського ресурсу – це керівник ОМС та служба управління персоналом. В редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 11 жовтня 2017 року [10], що є на сьогодні чинною, нема визначення повноважень цих двох суб'єктів щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування. Оскільки в частині професійного навчання своїх службовців ОМС керуються Законом України «Про державну службу» [11], то можна визначити, що керівник ОМС забезпечує підвищення кваліфікації посадовими особами місцевого самоврядування та здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону. Що стосується служби управління персоналом, то в сфері професійного навчання кадрового складу, вона: організовує проведення внутрішніх навчань; здійснює планування професійного навчання; узагальнює потреби щодо підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадовими особами відповідного органу і вносить відповідні пропозиції керівнику органу; разом з посадовою особою складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетенції за результатами оцінювання його службової діяльності.

В 2001 році, із прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розпочинається процес розділення двох форм публічної служби – державної та служби в органах місцевого самоврядування. Цей процес, враховуючи децентралізацію влади та адміністративно-територіальну реформу, ставить нові вимоги до системи професійного навчання. Саме тому кількість провайдерів та суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування зростає і, на сьогодні, їх можна поділити на державні та не державні.

До державної системи провайдерів, насамперед, належать такі інституції: Національна академія державного управління при Президентові України (далі –НАДУ) та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; державні (галузеві) заклади післядипломної освіти. Не державну систему суб'єктів діяльності у сфері професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування становлять громадські організації, національні асоціацій органів місцевого самоврядування, міжнародні донорські організації, тощо [12, с. 11–13].

До кінця 2020 року Національна академія державного управління при Президентові України з її регіональними інститутами були вищим навчальним закладом зі спеціальним статусом. Однак відповідно до Указу Президента України №487/2020 «Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами» [13], НАДУ (разом з Дніпропетровським, Львівським, Одеським, Харківським регіональними інститутами державного управління) до сфери управління Міністерства освіти і науки України.

4 лютого 2021 року Уряд ухвалив розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реорганізації закладів освіти» з метою вдосконалення структури Національної академії державного управління при Президентові України та Дніпропетровського, Львівського, Одеського, Харківського регіональних інститутів державного управління [14].

Заходи з реорганізації будуть здійснені шляхом приєднання закладів вищої освіти [14]:
- Національної академії державного управління при Президентові України до Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
- Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ до Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»;
- Львівського регіонального інституту НАДУ до Національного університету «Львівська політехніка»;
- Одеського регіонального інституту НАДУ до Державного університету «Одеська політехніка»;
- Харківського регіонального інституту НАДУ до Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

На нашу думку, втрата інституції за спеціальним статусом є негативним фактором впливу на систему професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки за роки своєї діяльності НАДУ та її регіональні інститути здобули високий авторитет у системі вищих органів влади України, утвердила свою лідерську роль у розвитку теорії і методології державного управління, досягла значних позитивних результатів у виконанні головного завдання - підготовки високопрофесійних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, формування державно-управлінської і політичної еліти.

Окрім НАДУ та її регіональних інститутів, професійне навчання посадових осіб також здійснюється в мережі вищих навчальних закладів, які пройшли у Міністерстві освіти та науки, молоді та спорту України процедуру ліцензування на навчання магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», 23 центри підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (здійснюють надання послуг з післядипломної освіти державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування і працівникам підприємств відповідно

до законодавства та надання науково-методичної, інформаційної і консультаційної допомоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування [15]) та інші заклади після дипломної освіти.

На думку В. Толкованова, до негативних моментів сучасної системи професійного навчання належить те, що така система націлена на підготовку спеціалістів для органів державної влади, що впливає на формування їхньої професійної свідомості саме як державних службовців, а не службовців органів місцевого самоврядування. Усе це, зі свого боку, не сприяє формуванню нової корпоративної філософії муніципальної служби, менталітету посадових осіб органів місцевого самоврядування як представників територіальної громади, діяльність яких спрямована, насамперед, на захист і відстоювання інтересів членів територіальної громади [12, с. 15].

Враховуючи вище наведені проблеми, все більшої популярності набувають не державні провайдери системи професійного навчання посадових осію місцевого самоврядування. І, в першу чергу, варто звернути увагу, за прикладом багатьох країн, на залучення до професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування національні асоціації органів місцевого самоврядування (Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад), статус яких регулюється Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (далі – асоціації) – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку [16].

До повноважень асоціацій в сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування відноситься сприяння підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації.

Провідне місце серед усіх асоціацій, в сфері освіти посадових осіб місцевого самоврядування, займає Асоціація міст України (далі – АМУ). Свою освітню діяльність вона здійснює за багатьма напрямами. Таке різноманіття заходів включає в себе два напрямки: видавничий (видання навчальної й навчально-методичної літератури, статистичних збірників та збірників нормативних актів) і навчальний (розроблення навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування та проведення, за ними, навчальних семінарів (тренінгів).

На сьогодні, важливість ролі асоціацій підтверджено документально. В Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зазначається, що асоціації можуть виступати замовниками освітніх послуг, за результатами проведених ними заходів відбувається нарахування кредитів ЄКТС, та залучаються до визначення загальних і індивідуальних потреб в навчанні посадовими особами місцевого самоврядування.

Авторитет навчальних заходів, які проводяться АМУ, є настільки великим, що в них беруть участь міські голови, керівники органів державної влади, провідні українські науковці, експерти, муніципальні діячі зарубіжних країн тощо [12, с. 17].

Л. Жабенко, досліджуючи модель системи професійного навчання міських голів і будуючи її структурно-функціональну модель, визначає АМУ, поряд із НАДС, суб'єктом управління такої системи [17, с. 153]. Серед прибічників розділення систем професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців, також важлива роль відводиться АМУ. Зокрема, О. Молодцов, підтримуючи думку В. Кравченка, вважає доцільним передачу функцій управління системою професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування Асоціації міст України (під цим слід розуміти такі напрями діяльності, як формування державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, координація діяльності установ, організацій, що беруть участь у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування, науково-методичне забезпечення тощо), а в подальшому Конгресу місцевих та регіональних влад України [18].

Останнім часом, у галузі надання освітніх послуг посадовим особам органів місцевого самоврядування, все більше активності проявляють громадські організації. Розширюючи свою діяльність, вони не лише реалізують навчальні програми, але й впроваджують окремі навчальні проекти. Прикладом таких організацій є Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі, Товариство муніципальної просвіти, Інститут громадянського суспільства, Центр сприяння розвитку співробітництва територіальних громад, Спілку фінансистів органів місцевого самоврядування, Творчий центр «Каунтерпарт», Міжнародний фонд «Євразія», Польсько-українська фундація співпраці (PAUCI) тощо.

Роль зазначених організацій у забезпеченні муніципальної освіти є досить значною: вони сприяють органам місцевого самоврядування та їхнім асоціаціям у проведенні навчальних заходів шляхом [12, с. 18]:

- залучення науковців і практиків – фахівців у відповідній галузі муніципальної діяльності − як лекторів на семінарах та інших навчальних заходах;
- надання науково-методичної допомоги при розробленні навчальних програм;
- підготовки та видання підручників і навчальних посібників, що використовуються під час проведення навчальних заходів.

Ще одним суб'єктом діяльності в сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, що набувають важливої ролі є міжнародні донорські організації. Серед таких організацій, що працюють на території України можна виділити:

1. DESPRO – Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні», який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat). Навчання посадових осіб місцевого самоврядування передбачає три проекти: Школа місцевого самоврядування DESPRO (комплекс навчальних заходів практичного спрямуван-

ня для лідерів місцевого самоврядування усіх рівнів. Школа DESPRO покликана сприяти формуванню «активу» системи місцевого самоврядування – критичної маси лідерів ОМС, які: розуміють суть і перспективи реформ; готові запроваджувати реформи/зміни на місцях; готові та вміють поширювати набуті знання); Спільнота практик: сталий розвиток (передбачає ознайомлення із цікавим досвідом і новаціями в місцевому самоврядуванні, отримати знання з управління проектами розвитку, вдосконалити свою практику використання проектних підходів до досягнення стратегічних цілей громади, навчатися на електронних курсах, знайти нові ідеї і розбудовувати партнерські стосунки з іншими громадами в Україні); Мережа жінок-лідерок місцевого самоврядування (метою є розширення можливостей для розвитку лідерського потенціалу жінок в об`єднаних територіальних громадах) [19].

2. Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID), яке впроваджує в Україні низку проектів, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування. Серед цих проектів варто виділити проект ДОБРЕ із загальним бюджетом − 50 млн доларів США, що впроваджується міжнародною консалтинговою організацією Global Communities. Зазначений проект орієнтований, зокрема, на підтримку формування та розвитку об'єднаних територіальних громад і реформування системи надання адміністративних послуг у Харківській, Дніпропетровській, Миколаївській, Херсонській, Кіровоградській та Тернопільській областях. Реалізація завдань проекту ДОБРЕ передбачає також проведення низки навчальних заходів як на національному, так і на місцевому рівнях [12, с. 20].

3. Програма розвитку ООН (ПРООН). Будучи агентством Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку, ПРООН підтримує стратегічні ініціативи, спрямовані на розвиток потенціалу, аби сприяти всебічному зростанню і сталому людському розвитку. Завдяки партнерству з національними, обласними та місцевими органами влади, громадянським суспільством і приватним сектором, ПРООН прагне підтримати Україну на шляху до подолання бідності, розвитку людського потенціалу, досягнення справедливих результатів, захисту довкілля і просування демократичного врядування [20].

4. Німецьке товариство міжнародного співробітництва GIZ, що реалізовує проект «Реформа управління на сході України». Результатом діяльності є досягнення успіху з питань розвитку міжмуніципальної співпраці, підвищення якості адміністративних послуг, реалізації навчальних заходів. Проект також допомагає підвищити рівень компетенції регіональних і національних інституцій задля підтримки зусиль громад з удосконалення їхніх послуг та залучення до політичного діалогу з питань децентралізації досвіду й нових знань, здобутих під час роботи на місцевому рівні. Згаданим проектом, зокрема, підготовлено низку важливих навчальних продуктів (посібників, підручників, навчальних модулів) з питань міжмуніципального співробітництва та надання адміністративних (муніципальних) послуг [12, с. 18].

5. Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС) спрямовано на зміцнення муніципального сектору в Україні, впровадження ефективного демократичного управління та прискорення економічного розвитку шляхом підвищення спроможності українських міст у сфері демократизації врядування та місцевого економічного розвитку; створення сприятливого середовища для розвитку малого та середнього бізнесу; підтримку процесу децентралізації та інтегрованого планування розвитку на місцевому, регіональному та національному рівнях. Проект ПРОМІС впроваджує з квітня 2015 року до грудня 2020 року Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. За підтримки Проекту ПРОМІС кафедрою регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України розроблено Професійну програму підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань місцевого економічного розвитку. Мета Професійної програми полягає у розвитку професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління місцевим економічним розвитком, вироблені умінь і навичок, необхідних для впровадження реформ, здійсненні послідовних кроків в імплементації принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи, використання інструментів стратегічного планування та маркетингу територій, залучення інвестицій, підтримки малого і середнього бізнесу, розвитку трудових ресурсів, визначення джерел фінансування та індикаторів оцінювання місцевого економічного розвитку [21].

В травні 2017 року на запит НАДС Радою Європи було організовано Фаховий огляд з питань реформування національної системи підготовки кадрів з особливим акцентом на підготовці кадрів органів місцевого самоврядування (далі – Фаховий огляд). На основі Фахового огляду представниками Ради Європи було вивчено поточну ситуацію, виклики, що стоять системою професійного навчання та запропоновано рекомендації для її вдосконалення.

В частині інституційної інфраструктури експерти Ради Європи вважають, що усі вони можуть стати у нагоді, якщо систему буде оновлено та зроблено більш конкурентною, для цього рекомендують [22]:

- НАДС позбавиться деяких своїх функцій, отримавши нові, зокрема у питаннях координації та утримання різноманітних запропонованих реєстрів (службовців органів місцевого самоврядування, постачальників навчальних послуг); крім того НАДС може стати основним рушієм реформ та відповідатиме за надання пропозицій щодо реформи, ініціювання та координацію оцінювання потреб у навчанні і будь-який перегляд Національної стратегії щодо навчання.
- НАДУ повинна і надалі відігравати провідну роль у питаннях створення навчального середовища. Учасники Фахового огляду підтримують її прагнення створити відділ для посадових осіб центральних органів влади найвищого рівня (зокрема, для майбутніх префектів). На такому вузькому ринку (100–150 учнів протягом року) конкуренція за умови приділення достатньої уваги якості навчання не є обов'язковою. Проте НАДУ не повинна мати монополію на інші сфери навчання, зазнаючи у них такий самий конкурентний тиск, якого зазнають й інші постачальники освітніх по-

слуг. Функція методологічного координування НАДУ є дуже спірною.

- Нинішні регіональні центри, перепідготовки та підвищення кваліфікації навчання були отримані у спадок, не маючи особливих ресурсів або спроможності; вони можуть бути модернізовані та посилені з метою надання високопрактичного навчання службовцям органів місцевого самоврядування.
- Новостворена мережа Центру розвитку місцевого самоврядування за фінансового сприяння програми «U-LEAD» є цікавим оперативним вирішенням; рекомендується, щоб надаючи термінове та незамінне навчання, вони інвестували у розбудову спроможності більш довготермінових структур, зокрема вищезгаданих центрів.

Окрім того, експерти Ради Європи пропонують розширити інституційне забезпечення системи професійного навчання створивши координаційний орган (щось на кшталт національної ради з питань навчання службовців органів місцевого самоврядування) під керівництвом НАДС. До такого органу можуть входити представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінрегіону, Міністерства освіти України, комітетів Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, а також представники Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) та асоціацій органів місцевого самоврядування тощо) [22].

Висновки

Ми погоджуємося із думкою європейських фахівців, однак вважаємо, що доцільно не збільшувати кількість органів, які займаються організацією професійного навчання, а збільшити роль і важливість самих ОМС.

На сьогодні, в Україні вже існують практики, коли ОМС проводять активну освітню діяльність своїх працівників, причому як самостійно, так і в співпраці з іншими організаціями.

Позитивним прикладом самостійного розвитку людського потенціалу через професійне навчання є Вінницька міська рада, де започаткована Програма «Муніципальний університет післядипломної освіти кадрів Вінницької міської ради (далі «Програма МУ-ВМР») є програмою післядипломної освіти. Основна мета програми постійне забезпечення належного рівня знань та професійних навиків, підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування, які працюють в управліннях та відділах виконкому Вінницької міської ради, а також осіб зарахованих у відповідний кадровий резерв [23].

Основними завданнями «Програми МУВМР» є: надання послуг з післядипломної освіти службовцям місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад, молоді з числа студентів вищих навчальних закладів III-IУ рівнів акредитації, членам органів самоорганізації населення, а також іншим особам зарахованим до відповідного резерву Вінницької міської ради; визначення форм та засобів проведення навчального процесу; розробка та затвердження навчальних програм післядипломної освіти за погодженням із замовниками; залучення до проведення занять висококваліфікованих фахівців вищих навчальних закладів, у тому числі іноземних, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; ведення комп'ютерного кількісного обліку посадових осіб місцевого самоврядування, які пройшли навчання [23].

Практика спільної співпраці ОМС і інших організацій ефективно реалізовується виконавчим комітетом Харківської міської ради, де спільно з Національним технічним університетом «Харківський політехнічний інститут» створили Центр підготовки професійних керівників-лідерів для муніципальних служб і підприємств міста. А у Полтаві за ініціативою міської ради започатковано діяльність муніципальної програми лідерства, що реалізується за кошти місцевого бюджету в співпраці з Полтавським технологічним інститутом.

Виходячи з вище наведеного, ми вважаємо, що для розвитку інституційної інфраструктури системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та оптимізації функцій суб'єктів, що здійснюють свою діяльність в цій сфері, потрібно саму систему зробити децентралізованою, збільшивши повноваження ОМС та їх відповідальність щодо професійного навчання своїх працівників.

ОМС потрібно забезпечувати діяльність служб персоналом, головною функцією яких має бути розвиток людського ресурсу, в тому числі за допомогою професійного навчання та використовуючи досвід свої колег створювати власні інституції професійного навчання своїх працівників.

Важливим елементом при професійному навчанні є обмін досвідом. Для цього є необхідним створення нових інституцій, що будуть забезпечувати функціонування певних площадок обміном досвідом, в тому числі онлайн, проведення конференції, семінарів. Однак організацію цих заходів можуть виконувати як асоціації органів місцевого самоврядування та к і самі ОМС.

Література.

1. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 06.02.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF.

2. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України № 254/96 від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Програма кадрового забезпечення державної служби: Указ Президента України №1035/95 від 10.11.1995 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95 .

4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України № 1187 від 30.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF.

5. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF .

6. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України № 500 від 01.10.2014

р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF .

7. Про затвердження Положення про Координаційну раду з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при Національному агентстві з питань державної служби: наказ Національного агентства з питань державної служби № 118 від 30..05.2018 р. URL: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf.

8. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України № 630 від 16.10.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF .

9. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 244 від 15.04.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF.

10. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-14 від 07.06.2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.

11. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

12. Толкованов В'ячеслав. Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні: інформ.-аналіт. звіт авт. / упоряд. Олег Войтович. Київ, 2017. 57 с.

13. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами: Указ Президента України № 487/2020 від 05.11.2020 р. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4872020-35517.

14. Національна академія державного управління при Президентові України. URL: http://academy.gov.ua (дата звернення 10.06.2019)

15. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF .

16. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України N 1681 від 16.12.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF .

17. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України № 1275-VI від 16.04.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17.

18. Жабенко Л. Розвиток системи системи професійного навчання міських голів: дис. ... канд. наук з державного управління. Київ, 2012. 190 с.

19. Швейцарсько-український проект DESPRO Підтримка децентралізації в Україні. URL: http://despro.org.ua/ (дата звернення 19.06.2019).

20. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. URL: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html (дата звернення 19.06.2019).

21. Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС). URL: http://pleddg.org.ua/ua (дата звернення 19.06.2019).

22. Реформування системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування: короткий огляд рекомендацій, сформульованих представниками урядів держав – членів Ради Європи в рамках проведеного Радою Європи Фахового огляду. URL: http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/Outline-of-the-PR-reccomendations-%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf, вільний. – Назва з екрану.

23. Про затвердження Програми «Муніципальний університет перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування Вінницької міської ради»»: Рішення виконкому Вінницької міської ради №2042 від 28.08.2007 р. URL: http://www.vmr.gov.ua/Executives/ContentLibrary.

References.

1. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 106 vid 06.02.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF.

2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy pryiniatyi na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy № 254/96 vid 28.06.1996 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.

3. Prohrama kadrovoho zabezpechennia derzhavnoi sluzhby: Ukaz Prezydenta Ukrainy №1035/95 vid 10.11.1995 roku. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95 .

4. Pro zatverdzhennia Litsenziinykh umov provadzhennia osvitnoi diialnosti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1187 vid 30.12.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF.

5. Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 266 vid 29.04.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF .

6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 500 vid 01.10.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF .

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Koordynatsiinu radu z pytan profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia, deputativ mistsevykh rad pry Natsionalnomu ahentstvi z pytan derzhavnoi sluzhby: nakaz Natsionalnoho ahentstva z pytan derzhavnoi sluzhby № 118 vid 30..05.2018 r. URL: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf.

8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 630 vid 16.10.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF .

9. Pro utvorennia Natsionalnoho ahentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity: Postanova

Kabinetu Ministriv Ukrainy № 244 vid 15.04.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF.

10. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy № 2493-14 vid 07.06.2001 r. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14.

11. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy № 889-VIII vid 10.12.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

12. Tolkovanov Viacheslav. Analiz sytuatsii shchodo profesiinoi pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv i posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: inform.-analit. zvit avt. / uporiad. Oleh Voitovych. Kyiv, 2017. 57 s.

13. Pro vporiadkuvannia vykorystannia obiektiv derzhavnoi vlasnosti, shcho perebuvaiut v upravlinni Derzhavnoho upravlinnia spravamy: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 487/2020 vid 05.11.2020 r. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4872020-35517.

14. Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. URL: http://academy.gov.ua (data zvernennia 10.06.2019)

15. Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 266 vid 29.04.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF .

16. Pro tsentry perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, derzhavnykh pidpryiemstv, ustanov i orhanizatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy N 1681 vid 16.12.2004 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF .

17. Pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy № 1275-VI vid 16.04.2009 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17.

18. Zhabenko L. Rozvytok systemy systemy profesiinoho navchannia miskykh holiv: dys. ... kand. nauk z derzhavnoho upravlinnia. Kyiv, 2012. 190 s.

19. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt DESPRO Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini. URL: http://despro.org.ua/ (data zvernennia 19.06.2019).

20. Prohrama rozvytku Orhanizatsii Obiednanykh Natsii. URL: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html (data zvernennia 19.06.2019).

21. Partnerstvo dlia rozvytku mist» (Proekt PROMIS). URL: http://pleddg.org.ua/ua (data zvernennia 19.06.2019).

22. Reformuvannia systemy pidhotovky kadriv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: korotkyi ohliad rekomendatsii, sformulovanykh predstavnykamy uriadiv derzhav – chleniv Rady Yevropy v ramkakh provedenoho Radoiu Yevropy Fakhovoho ohliadu. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/Outline-of-the-PR-reccomendations-%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf, vilnyi. – Nazva z ekranu.

23. Pro zatverdzhennia Prohramy «Munitsypalnyi universytet perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia Vinnytskoi miskoi rady»»: Rishennia vykonkomu Vinnytskoi miskoi rady №2042 vid 28.08.2007 r. URL: http://www.vmr.gov.ua/Executives/ContentLibrary.

УДК 352.07:061:316.613.2]:338.465

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237307

Anastasia Klimenko
PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5831- 8025

ENSURING SOCIAL TRUST THROUGH COMMUNITY-LEVEL SOCIAL SERVICES

In scientific work, the social trust of community residents as a resource for the development of territorial communities through the provision of social services is considered. The basis of the population that is in difficult living conditions was taken as a basis and can not overcome them. The organizational principles of provision of social services in the community are also analyzed in connection with the administrative reform and changes in legislation. The powers of local self-government bodies for the provision of social services in communities are determined. The list of providers of social services of state (municipal) and non-state sector is outlined. The procedure for implementing powers in the provision of social services of the newly created territorial community is determined. The content and implementation of the community powers from the state are revealed. The attention is accented to financing social services and methods for attracting additional funds.
Within the empirical survey, a survey was conducted to study the peculiarities of providing social services and develop recommendations for the formation of social trust in communities of the Mykolaiv region. During which gender features of service recipients are investigated, the types of social services provided in communities are analyzed, the categories of persons / families receiving services and established results of work providers of social services. According to the results of the survey, recommendations for the formation of social trust in the community are granted.
Key words: *trust; social trust; social services; territorial community; local self-government; community services; community resources.*

Анастасія Клименко
аспірантка ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD https://orcid.org/0000-0002-5831-8025

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОВІРИ ЧЕРЕЗ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ГРОМАДИ

У роботі розглянуто соціальну довіру жителів громади як ресурс розвитку територіальних громад через надання соціальних послуг. Проаналізовано організаційні засади надання соціальних послуг у громаді у зв'язку з проведеною адміністративною реформою та змінами у законодавстві; визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг у громадах, перелік надавачів соціальних послуг державного (комунального) та недержавного сектору. Визначено порядок реалізації повноважень у сфері надання соціальних послуг новоствореної територіальної громади. Розкрито зміст та реалізацію отриманих повноважень громади від держави. Акцентовано увагу на фінансуванні соціальних послуг та методах залучення додаткових коштів. Наведено результати опитування з метою вивчення особливостей надання соціальних послуг та розробки рекомендацій щодо формування соціальної довіри у громадах.
Ключові слова: *довіра; соціальна довіра; соціальні послуги; територіальна громада; місцеве самоврядування; послуги в громаді; ресурси громади.*

Постановка проблеми

Each individual community has certain resources in its territory that can be both material and non-material. Typically, the material resources are exhaustive and non-independent, it is because of which they are constantly accumulated. Intangible include certain objects, values, spiritual, human, natural benefits. An important intangible resource is social capital, which arises in the community as a result of mutual trust and cooperation between its members [6]. According to scientists, Tkachuk A., Datsishin M. relatively high level of confidence of citizens to local authorities acts as a resource for the development of territorial communities. Trust and readiness of citizens to take initiative are fundamental factors for a successful course of decentralization reform [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

The general issue of the formation of social confidence is devoted to the works of many scholars, among which F. Fukuyama, N. Luman, B. Intertal, E. Giddens, A. Bar, V. Geets, E. Golovakha, T. Titarenko, T. Skrypkina, T. Stetsenko, A. Crossnyakov. Most of them focus on historical, economic, political, sociological and psychological origins of confidence. At the same time, out of the attention of modern researchers remain separate aspects of the formation of social trust within the territorial community in view of the provision of social services. Theoretical component of the development of social services in Ukraine was considered by such scientists as K. V. Dubich, Z. I. Zaitseva, A. G. Zinchenko, N. V. Kabachenko, A. J. Kapska, N. V. Komarova, N., Kotelevskaya, K. S. Mishchenko, T. V. Semigina. Therefore, given the lack of relevant studies in domestic science, we consider it necessary to investigate the possibility of providing social trust through the provision of social services at the community level.

For the purpose of developing and ensuring social trust, we will dwell on the main thing, in our opinion,

© Клименко А.С., 2021.

the community resource is its inhabitants. The most vulnerable group of community residents who need attention include families, individuals who have been in a state of limited opportunities and without the opportunity to use all their own rights and resources of the community. Such circumstances are severe diseases, disability, slopeless age, homelessness, unemployment, low protection, violence on article and domestic violence, evasion by parents or persons who replace them, from performing their duties, causing damage due to fire, natural disaster, catastrophe , fighting, terrorist act [4]. In order to prevent, overcome or minimize difficult life circumstances (hereinafter referred to as the community, in each territorial community, it is necessary to develop and ensure the provision of social services.

Мета

The purpose of the study is to study organizational principles, an empirical component of providing social services in a community to ensure social trust from community residents who were in difficult life circumstances.

Methodological foundations of scientific work are a set of general scientific research methods. In particular, such scientific methods as an analysis, synthesis, generalization are used to solve their tasks. During the empirical study, a survey method. During administrative reform, local self-government bodies were transferred to provision of basic social services, taking into account the needs of community residents. Under the concept of social services, legislators are defined actions aimed at preventing difficult life circumstances, overcoming such circumstances or minimize their negative consequences for individuals / families who are in them [4]. Consequently, it should be noted that the provision of social services is necessary for all the inhabitants of the community, because their timely provision will contribute to the prevention of the emergence of difficult life circumstances (DLC). Suppose that families who do not belong to any of vulnerable categories may require advising in the education of children, which will contribute to prevention and warning of DLC was used using questionnaires.

Виклад основного матеріалу

During administrative reform, local self-government bodies were transferred to provision of basic social services, taking into account the needs of community residents. Under the concept of social services, legislators are defined actions aimed at preventing difficult life circumstances, overcoming such circumstances or minimize their negative consequences for individuals / families who are in them [4]. Consequently, it should be noted that the provision of social services is necessary for all the inhabitants of the community, because their timely provision will contribute to the prevention of the emergence of DLC. Suppose that families who do not belong to any of vulnerable categories may require advising in the education of children, which will contribute to prevention and warning of DLC. Persons and families that are vulnerable to accounting as low-income families or those in which one of the family members has a severe disease or in places of imprisonment may require counseling, other types of services to receive support in a timely manner , solve problematic issues, and prevent the emergence of crisis situations. Or a person or family, as they are in DLC and require comprehensive social support [5]. In this case, it should be emphasized that social services are not a payment of social assistance, subsidy and other administrative services.

Basic social services primarily include such actions as: counseling, informing, social prevention. For persons, families who have fallen in DLC are the use of social support services, emergency (crisis) intervention, social adaptation, social integration and reintegration, natural assistance, representation of interests, mediation (mediation) [4].

Results of work with persons, families that were in difficult life circumstances are providing psychological help, legal assistance, employment facilities, arrangements to educational institutions, organization of improvement or treatment, resolution (improvement) of housing conditions, establishment of the owner Family members with members of the family, community, receipt / recovery of registration at the place of residence, assistance in the design / recovery of documents incl. Appointment of social benefits, humanitarian aid.

In order to organize the provision of social services to individuals (families) in the territorial community, there should be a provider of social services, which may be attributed to both the state (municipal) sector and the non-state sector. The state entities of social services include: Centers of Social Services (CSS), Territorial Social Service Centers (TCSC), Centers of Socio-Psychological Aid (CSPA), Centers for Complex Rehabilitation for Persons with Disabilities, Centers for reintegrating homeless people, centers of social adaptation of dismissed persons and others. The subjects (providers) of the social services of the non-state sector include enterprises, institutions, organizations, public associations, charitable, religious organizations, individuals – entrepreneurs and individuals who provide social services in accordance with the legislation without business activities. Such subjects (providers) may be involved through a social order, public-private partnership, social project competition, social programs, etc. [2].

Thus, a newly created territorial community should ensure the organization and functioning of the sphere of provision of social services in its territory. First of all, the convening of the session in the executive body of the village / settlement / city council is formed by a structural subdivision (CPS, TCSC, CSPA), which ensures the implementation of state policy in the field of social protection of the population, forming local social support programs. The Session is also approved by the Regulations on the newly created structural subdivision, constituent documents and staffing painting [6].

According to the current legislation, local authorities in the field of social services are defined as a carrier of own authority of the community regarding: identifying the needs of the population in social services, identifying vulnerable groups, informing the inhabitants regarding the list and conditions for their provision, maintenance of the Register of providers and recipients of social services on a subordinate territory, implementation Local programs in terms of social services, improving professional competence of employees, ensuring the interaction of providers of social services and other institutions, monitoring, internal assessment of quality of services and ensuring compliance with the rights of service recipients [3].

Consequently, the determination of the needs of the community population is the primary system of social services in the community. Analyzing information on the territory of the community / families belonging to vulnerable groups or are already accounted for in DLC it is possible to assess the effectiveness, efficiency, timeliness and availability of the existing system provision system, to determine the needs for obtaining these services and develop a strategy for improving social services. The collection and analysis of data on the determination of the needs of the community's residents can be attracted directly by providing social services, social manager, association of social services workers or public associations, charitable organizations, experts, sociologists. It is important to determine the responsible person for the implementation of this work and reporting on the results of determining the needs of the community's population in social services, publishing reports on official Internet resources and submission to the local council [6].

With generalized information on community needs in social services, it is important to include these data in developing a community development strategy. The development of social services should be in operational purposes and community strategy tasks. It will also be expedient to develop local targeted development programs for the provision of social services in order to attract funds to the community. Determining the needs of the population will formulate a substantiated problem in the analytical part of the program, to include measures aimed at systematic improvement and financing of the sphere of provision of social services.

One of the key factors in the development of any sphere is funding. The main source of social services financing is a local budget, but the community can facilitate the attraction of funds from other sources, such as charitable contributions, grant programs, contests of local initiatives, humanitarian assistance.

In order to organize the financing of social services, it is expedient to have in its territory as state (municipal) service providers and non-governmental structures. Also, in accordance with the current legislation, social services can be provided both at the expense of budget funds, and with the installation of the board depending on the total income of the recipient of services, or in general at the expense of third parties [2].

In order to improve the quality of provision of social services based on the common interests of the effective implementation by local self-government bodies, the provision of services on a contractual basis (within the framework of territorial communities) is possible in such forms as delegation of tasks with the transfer of relevant resources from the community to the community, implementation of joint projects. Completion of joint events, co-financing of communal institutions in the field of providing social services.

The structural subdivision is formed by a newly created community to monitor the provision of social services and evaluating their quality with subsequent disclosure of the relevant results. The assessment of the quality of social services is carried out in order to verify compliance with approved state quality standards in the form of internal and external assessment.

Thus, in order to achieve provision of social services in each community, there should be a provider of social services, which may be both state (communal) and non-state (public sector). The powers of the community include determining the needs of its inhabitants in providing services, identifying individuals / families that were in difficult living conditions or belong to a risk group and introducing their accounting, the development and implementation of local programs for providing social services, ensuring interaction between social services providers and state institutions in social protection of the population, monitoring, quality assessment and advanced training of employees who provide social services.

In Ukraine, the process of reforming local self-government continues, which provides significant changes in the territorial organization of power. A tangible indicator of such transformed can be called the elimination of existing 490 districts and the creation on the basis of them 136 new areas [1]. Such an increase in government officials will contribute to reducing the distance of the community inhabitants to obtain services. Within the framework of reform, the division of the Mykolaiv region took place to such areas: Bashtanka (12 UTC), Voznesensky (13 UTC), Nikolaev (19 UTC) Pervomaisky (8 UTC). Thus, four district state administrations with the corresponding names are functioning in the region. Taking into account social protection in general in the region there are four management of the social protection of the DSA, which subordinated to the Department of Social Protection of the population in the Mykolaiv Regional State Administration and the Main Directorate of the National Social Service in the Mykolaiv region must be established in its subordination of four district departments.

At the local level, in order to ensure proper social protection of the population, in particular qualitative provision of social services in each of the united territorial communities, one must operate: 1) department (sector) of social protection of the population; 2) the Center for Administrative Services; 3) the Center for the Provision of Social Services (concluded an agreement on the provision of social services).

Currently sixteen united territorial communities of the Mykolaiv region created departments (sectors) of social protection of the population. Regarding providers of social services in communities after reform, 6 new centers for providing social services were created.

In order to study the peculiarities of providing social services and developing recommendations for the formation of social trust in communities of the Mykolaiv region, an empirical study was conducted.

Subject of research: social services and results of work with families, which were in difficult life circumstances.

Objectives of the study:

1. Explore gender features of providing social services.
2. Identify social services provided in communities.
3. Analyze categories of recipients of social services.
4. To establish the results of the work of social services providers.

Research method: Polls using questionnaires. Selection of research: Recipients of social services in the centers of social services of united territorial communities in the Mykolaiv region during 2020. In general, 758 respondents were announced, among them: men – 36 %, women – 64 % (Fig. 1). Covered by social services Children under 18 years of age: boys – 49 %, girls – 51 % (Fig. 2).

Fig. 1 covered by social services
Persons over 18

Fig. 2 covered by social services
Children under 18

Determining social services provided in communities to the recipients were asked: «Say Please, by which of the social services you turned to the Center for Social Services in 2020»? (Fig. 3).

Fig. 3 Provision of social services in communities
Mykolaiv region during 2020

According to the results of the survey, the following conclusions can be drawn: most of the recipients of social services had experience of receiving the service «Counseling» – 86 %. Also received services «informing» – 33 % and «social prevention» – 40 %. Average indicators of obtaining social services are «representation of interests» – 12 %, «social support» – 11 % and «social adaptation» -11 %. The least provides services: «Emergency (crisis) interference» – 2 % «Mediation (mediation)» – 2 %, «Social integration and reintegration» – 3 %.

Thus, preventive services are most provided that serve as a preliminary solution to the needs of the recipient of the social service.

Analyzing the categories of social services recipients was surveyed by respondents in order to affiliate them to a certain category of individuals / families who were in DLC (Fig. 4).

From the given data it is possible to draw the following conclusions, in most cases received social services Category «Lonely Mother (Father)» – 86 %, the category «experienced violence» – 45 %, as well as social services recipients become individuals / families that can not be possible. to attribute to any of the above categories («other») – 55 %.

Such categories as: «Family in which there is a risk of social orphanage» – 37 %, «Persons from orphans, deprived of parental care,» 36 %, «have help with born babies» – 34 %, «seven» where family members have a disability» – 28 %,» affected by armed conflicts» – 28 %,» families whose members in conflict with law «- 21 % are covered by social services.

Such categories as: «Family of which affected the problem of HIV» – 12 %, «Family, where are alko / drug addicts» – 10 %, «guardians / trustees» – 19 %, «elderly person» – 10 %, «Roma nationality families» – 11 %, «foster families» – 9 %, «Children's homes of family type (CHFT)» – 6 %, «Families of patronage educators» – 2 %, «Seven Migrant workers – 5 % to a lesser extent covered by social services.

Determining the results of the work of social services providers were respondents regarding the solution of which they addressed the centers of social services (Fig. 5).

According to the survey results we can draw conclusions: persons, families that require psychological assistance – 45 %, and social work specialists contribute to document / recovery of documents incl. The purpose of social benefits – 40 %, provide legal assistance – 28 %, provide humanitarian assistance – 28 %, help in establishing links with family members, communities – 23 %, solving (improvement) of housing conditions – 21 %.

Indirectly assisted assistance in organizing treatment – 5 %, organization of improvement – 2 %, employment – 4 %, arrangement to educational institutions – 2 %, as well as obtaining / recovering registration at the place of residence – 2 %.

Fig. 4 Categories of recipients of social services Mykolaiv region during 2020

Fig. 5 Results of work with families Mykolaiv region during 2020

Persons who were in difficult life circumstances and within 2020 completed the work at the Center for Social Services have achieved such results: «Minimized Szha» – 71 %, «overcome Szho» – 23 %, «not reached positive result» – 4 %, «work is discontinued for other reasons» – 2 % (Fig. 6).

Fig. 6 Results of work with recipients in DLC work with which completed within 2020

Thus, according to the results of the empirical study, the peculiarities of providing social services by providing social services are established in communities. Investigating the gender features of providing social services were found mainly by women's gender. Also among children under 18 were mainly received social services. Determining social services among their classification is mainly provided by the «Counseling» service. Among the categories of recipients with social services, single mothers (parents), persons / families who have experienced violence, as well as those inhabitants of which can not be attributed to any of the categories.

Results of work with persons / families that were in DLC provide psychological assistance, legal assistance, assistance in the execution of documents (receipt of payments), establishing relationships with family members (community), humanitarian assistance, resolution of housing and domestic conditions . With the recipients of social services that completed the work in 2020, minimizing difficult life circumstances was mainly achieved.

In order to form social trust in the community, standardized principles of provision of social services should be observed in order to ensure their quality, it is expedient to survey recipients of services to determine their needs, to provide access to the community inhabitants regarding the possibility of obtaining services, to improve the qualifications of social services providers.

Висновки

Studying a significant amount of community resource provision the most valuable inhabitants. Among them are those that independently overcome the difficulties and can freely use their rights and to perform certain responsibilities for the purpose of community development, but are those that require third-party assistance due to certain complex life circumstances. The purpose of our study was to study the organizational component of the provision of social services in the community and the empirical research of social services and the results of their provision in order to form social confidence in the community.

According to the results of the study of organizational principles, the provision of social services was determined by the meaning of «Social Services», «Basic Social Services». Emphasized the timeliness of providing social services. The importance of the results of work with persons / families is emphasized. The classification of social services providers is provided and the ways of their involvement are emphasized. The algorithm for the development of social services in the newly created territorial community is prescribed. The emphasis on its own authority of the community on the system of development of social services is done. The powers are revealed in terms of their necessity and systematicism in order to achieve a positive result. The sources of financing and attraction of additional funds to provide social services are revealed.

Empirically investigated the provision of social services on an example of communities

It is determined that predominantly provided services of a preventive nature that serve as a preliminary solution to the needs of the recipient of the social service. In most cases, social services were received: Lonely Mother (Father) experienced violence, as well as recipients of social services become individuals / families that can not be attributed to any of the categories given. That indicates that the community's inhabitants are not always the experience of raising children that in the future leads to the category of DLC. Also, given the highest indicators of the category «Other», we can assume that communities are working on prevention and warning of DLC.

Analyzing the results of the work was revealed that persons, families who need psychological help, registration / recovery of documents incl. Appointment of social benefits, legal aid, humanitarian aid, assistance in establishing links with family members, community and resolving (improvement) of housing conditions. Such needs of the community can be met by qualitative informing, counseling and work on the prevention of emerging difficulties in the future by building a qualitative organizational model for providing social services, providing their quality, conducting constant monitoring and annual assessment that will facilitate the improvement of social services and to increase social confidence in the community.

Література.

1. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.

2. Посібник із визначення потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах: практичні рекомендації. Київ, 2019.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України тN 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: https://

zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97- %D0 %B2 %D1 %80#Text

4. Про соціальні послуги: Закон України № 2671-VIII від 17.01.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text

5. Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: https://pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

6. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 152 с. URL: https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Vnutrishni-i-zovnishni-resyrsu1.pdf

References.

1. Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini : nauk. dop. / Shevchenko O. V., Romanova V. V., Zhalilo Ya. A. ta in. ; za nauk. red. d-ra ekon. nauk Ya. A. Zhalila. Kyiv: NISD, 2020. 153 s.

2. Posibnyk iz vyznachennia potreb naselennia obiednanoi terytorialnoi hromady u sotsialnykh posluhakh: praktychni rekomendatsii. Kyiv, 2019.

3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy t№ 280/97-VR vid 21.05.1997 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97- %D0 %B2 %D1 %80#Text

4. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy № 2671-VIII vid 17.01.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text

5. Rozvytok ta zabezpechennia nadannia sotsialnykh posluh na rivni hromady: roziasnennia dlia kerivnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do chynnoho zakonodavstva. URL: https://pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

6. Tkachuk A., Datsyshyn M. Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo Chomu brak hroshei ne ye pervynnoiu problemoiu hromady? (navchalnyi modul). Kyiv: IKTs «Lehalnyi status», 2016. 152 s. URL: https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Vnutrishni-i-zovnishni-resyrsu1.pdf

УДК 35.076.12: 35.081.7

DOI: https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237308

Альона Студенецька
аспірант кафедри державознавства і права
НАДУ при Президентові України

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ

Статтю присвячено розкриттю правового регулювання та практики здійснення функцій суб'єктами системи управління державною службою в Україні. Акцентовано увагу на залежності змісту функцій від організаційного статусу суб'єктів системи. Аналіз функцій самостійних суб'єктів системи здійснено, виходячи з їх поділу на загальні та спеціальні. Розкрито особливості повноважень суб'єктів системи в межах таких загальних функцій, як регулятивна, установча, кадрова, контролю та планування. Виокремлено особливості повноважень суб'єктів системи, що реалізують забезпечувальні функції. Виокремлено проблеми практики функціонування суб'єктів системи та обґрунтовано засоби їх вирішення, в тому числі шляхом внесення змін до актів законодавства.
***Ключові слова**: система управління державною службою; функції; повноваження; організаційний статус; загальні функції; спеціальні функції; забезпечувальні функції.*

Alona Studenetska
PhD student of the State Studies and Law Chair,
NAPA under the President of Ukraine

CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE: LEGAL CONSOLIDATION AND PRACTICE OF FUNCTIONING

The current system of civil service management in Ukraine has been established based on the Law of Ukraine «On Civil Service» of 2015. However, due to the registered legislative initiatives and the issues related to the legislative definition of the authority of the government institutions – elements of the above-mentioned system (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body that forms and implements state policy in the field of civil service, the head of the civil service, the Commission on the Senior Civil Service, competition commissions in public bodies and personnel management services) – the further amendments to this system should be considered as highly probable.

The current system of the civil service management in Ukraine includes both the independent government institutions with the right to make decisions (CMU, NAPS, head of the civil service) and ancillary institutions (Commission, tender commissions and personnel management services). This approach to the civil service management shapes the authority of the above-mentioned institutions established by law and the peculiarities of its realization.

By their nature, the functions of the subjects of the civil service management system are general and special. The general functions include regulation, establishing, personnel control and planning. Special – are those functions that are implemented exclusively by a specific subject of the system. The supporting nature of the functions performed by auxiliary institutions is embodied in the authority of auxiliary institutions to facilitate the independent government institutions.

Further development of the functions of the subjects of the system of civil service management in Ukraine requires strengthening the regulatory function of the Cabinet of Ministers and the NAPS, as well as the improving of the status of auxiliary institutions.
***Key words**: civil service management system in Ukraine; authority; functions; powers; organizational status; general functions; special functions; support functions.*

Постановка проблеми

Система управління державною службою в Україні як сукупність суб'єктів, наділених владними повноваженнями в сфері державної служби, інституйована новою редакцією Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) [17]. За час свого функціонування, система не залишається сталою ні в частині її організації ні в частині повноважень, закріплених за її суб'єктами. Високою залишається імовірність і подальших корегувань цієї системи, підтвердженням чого є той факт, що, починаючи з 2016 року у Верховній Раді України VIII скликання було зареєстровано 24 законопроекти, а IX – 13, предметом регулювання яких, в тому числі були питання загальних засад функціонування системи управління державною службою, зміни складу окремих елементів системи управління державною службою, їх функцій та завдань.

До сьогодні також залишаються дискусійними питання щодо законодавчого визначень повноважень Уряду України, кола повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, повноважень та представницького складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби та інші, безпосередньо пов'язані з функціонуванням системи управління державною службою в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Стан теоретичного осмислення організації та функціонування системи управління державною службою в Україні характеризується фрагмен-

© Студенецька А., 2021.

тарністю. Більшість досліджень присвячено такому елементові системи управління державної служби як служба управління персоналом, її функціям та повноваженням. Зокрема відповідні дослідження проводили О. Тищенко та Т. Королюк [32], О. Пархоменко-Куцевіл [12; 13] та інші. Такі науковці як Н. Рабей [28], М. Федоренко [34] та О. Пархоменко-Куцевіл [11] у своїх працях проводили порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування відповідного елемента системи управління державною службою. Правовому статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби присвячені роботи Н.Панової [10], а центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби – А. Гаркуші [3]. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні дослідив О.Кравченко [8].

Серед загальних досліджень державної служби, в межах яких науковці зверталися і до органів, що здійснюють управління щодо неї, слід виокремити роботи А. Грищука [4], Є. Боговіса [2], О. Стеця [31], Д. Балуха [1], а також спільне дослідження К. Ващенка, В. Дерець, А. Заболотного, І. Коліушка, В. Філіпповського [9].

Водночас, слід зазначити, що комплексним дослідженням практики функціонування системи управління державною службою в Україні не було приділено значної уваги.

Мета

Метою статті є теоретичне осмислення правового закріплення та практики функціонування органів та посадових осіб, що утворюють систему управління державною службою, а також обґрунтування пропозицій щодо удосконалення функціонування цієї системи.

Виклад основного матеріалу

Законом України визначено нову, відмінну від визначеної Законом України від 16.12.1993 № 3723-XII [18] систему управління державною службою. Розуміючи під останньою сукупність суб'єктів, що реалізують визначені актами законодавства повноваження у межах відповідних управлінських функцій, завдяки яким здійснюється вплив на сферу державного управління, відносимо до неї ті, що визначені статтею 12 Закону, а саме: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом.

Особливості функціонування кожного з цих суб'єктів щодо управління державною службою визначаються його організаційним статусом. Відповідно, суб'єкти управління державною службою є як самостійними органами публічного управління – юридичними особами публічного права так і допоміжними органами чи структурними підрозділами або ж окремими посадовими особами органу публічного управління. Організаційний статус обумовлює сутність та зміст функцій, що покладаються на названі суб'єкти законодавцем, а також об'єкт щодо якого ці функції здійснюються.

Характеризуючи функції самостійних органів державного управління у системі управління державною службою, вважаємо, що вони, за своїм характером, можуть бути як загальними (характерними для кожного суб'єкта) так і спеціальними (притаманними лише конкретному суб'єкту). Відповідно, до загальних функцій слід віднести функції регулятивну, установчу, кадрову, планування та контролю.

Кожна з цих функцій реалізується через відповідні повноваження суб'єкта. Так, регулятивна функція Кабінету Міністрів України, обумовлює його повноваження щодо затвердження (визначення) доволі широкого спектру відносин у сфері державної служби, які за предметом регулювання, на нашу думку, доцільно згрупувати, зважаючи на стадії проходження державної служби. Відповідно, на стадії вступу на державну службу Кабінет Міністрів України наділений правом визначати порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (абзац перший частини першої статті 22 Закону); форму заяви про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме (пункт 2 частини першої статті 25 Закону); порядок оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби (пункт 17-2 частини третьої статті 13 Закону); типові (включаючи спеціальні) вимог для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (частина четверта статті 20 Закону). На стадії призначення державного службовця на посаду, Урядом України визначаються: порядок укладення та розривання контрактів про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби (пункт 41 частини другої статті 17; частина п'ята статті 20 Закону); типові контракти про проходження державної служби (частина чотирнадцята статті 311 Закону).

На стадії проходження державної служби регулятивна функція знаходить своє втілення у праві Кабінету Міністрів України, окрім інших питань, визначати перелік підкатегорій посад державної служби та умови прирівняння посад державної служби – (частина четверта статті 6 Закону); порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями (абзац другий частини другої статті 39 Закону); порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (абзац перший частини одинадцятої статті 44 Закону); порядок здійснення дисциплінарного провадження (частина перша статті 71 Закону); порядок відкликання державних службовців із щорічних відпусток (частина перша статті 60 Закону); порядок направлення державних службовців у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (частина перша статті 42 Закону).

Кабінет Міністрів України врегульовує також питання, пов'язані з оплатою праці державних службовців, зокрема затверджує порядок формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі, а також порядок преміювання державних службовців (частина шоста статті 50 Закону); схеми посадових окладів на посадах державної служби та умови

оплати праці державних службовців, з якими укладаються контракти про проходження державної служби (частина друга статті 51 Закону); розмір надбавки за ранг державного службовця (частина друга статті 52 Закону); порядок надання та розміру матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, яка надається державним службовцям (частина друга статті 54 Закону).

У межах реалізації цієї функції, Кабінет Міністрів України, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців (частина друга статті 48 Закону), а, за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби – типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» (пункт 18 частини третьої статті 13 Закону).

Регулятивна функція Кабінету Міністрів України здійснюється і через таке дискреційне повноваження як можливість встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів (частина четверта статті 51 Закону).

Установча функція реалізується Кабінетом Міністрів України через повноваження щодо утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її складу (частина четверта статті 14 Закону), а кадрова – визначення представника та фахівця з питань управління персоналом до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (пункт 5 частини другої статті 14 Закону).

Регулятивна, установча та кадрова функції Уряду України, окрім Закону, визначені Конституцією України [7], законами України «Про Кабінет Міністрів України» [26], «Про центральні органи виконавчої влади» [27] та іншими законодавчими актами. Зокрема, Кабінет Міністрів України:

у межах регулятивної функції, затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади (абзац дев'ятий пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та визначає кількість заступників керівника центрального органу виконавчої влади за обґрунтованим поданням такого керівника (абзац другий частини п'ятої статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);

у межах кадрової – наділений повноваженнями щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників (пункт 9-2 статті 116 Конституції України), призначення та звільнення державних секретарів міністерств (пункт 1 частини сьомої статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України); вжиття заходів щодо заохочення та прийняття відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади), інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України (абзаци 6-7 пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України).

Слід також відмітити, що у статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено і таке повноваження Уряду як здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади (абзац другий пункту 6). Це повноваження доволі важко оцінити з позиції як його функціональної приналежності так віднесення його до організаційних дій. Воно може бути реалізоване як через кожну з названих урядових функцій так і через конкретні організаційні дії, що, за своїм характером, не можуть бути віднесені до управління державною службою. В цьому аспекті слід погодитися з тезою А.Гаркуші, який зазначає, що «стосовно державної служби здійснюється саме функціональне, а не галузеве управління» [3, с. 76].

Як спеціальну функцію Уряду, що притаманна виключно цій інституцій в системі управління державною службою, на нашу думку, доцільно розглядати його повноваження щодо проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Проведений аналіз свідчить про наявність у Уряду України достатньо широкого законодавчо визначеного кола повноважень щодо врегулювання та безпосереднього здійснення, насамперед, загальних функцій управління державною службою. За такого підходу законодавця, відбувається первинне врегулювання відносин у сфері державної служби на рівні підзаконних урядових нормативно-правових актів. Відповідно, така ситуація потребує здійснення постійного парламентського контролю з тим, щоб Уряд не вийшов за межі того предмету регулювання, який йому передано Верховною Радою України, а також не звузив цей предмет, створивши прогалини. У цьому контексті, на нашу думку, доцільним є здійснення аналізу предмету урядового правового регулювання щодо управління державною службою з метою об'єднання окремих постанов, а також здійснення первинного регулювання на законодавчому рівні. Щодо останнього – таким може бути порядок здійснення дисциплінарного провадження.

Особливе місце серед суб'єктів управління державною службою відводиться спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади – Національному агентству України з питань державної служби (далі – НАДС), загальні та спеціальні функції якого детально відображені в Положенні про НАДС [20].

Регулятивна функція НАДС передбачає реалізацію ним повноважень щодо прийняття у випадках, встановлених законом, нормативно-правових актів з питань державної служби. На відміну від Кабінету Міністрів України, наказами НАДС регулюється незначне коло питань щодо управління державною службою. Зокрема, це Типові правила внутрішнього службового розпорядку [23], Положення про систему моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В» [21], Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади [25] та інші.

Контрольна функція НАДС полягає у здійсненні контролю за додержанням визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу та

здійснення адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби (пункти 4, 17-3 частини третьої статті 13 Закону), а кадрова – включення до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступника керівника цього органу (пункт 4 частини другої статті 14 Закону).

Спеціальні функції НАДС, на нашу думку, це – забезпечення професійного навчання державних службовців та надання методичної допомоги. У межах першої НАДС здійснює: формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, а також забезпечення своєчасного фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів (пункт 7 частини третьої статті 13 Закону); забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 5 частини третьої статті 13 Закону); організацію із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону (пункт 6 частини третьої статті 13 Закону); сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів (пункт 8 частини третьої статті 13 Закону). У межах другої НАДС здійснює надання роз'яснень з питань застосування Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби (пункти 2, 3 частини третьої статті 13 Закону).

Слід зазначити, що функція щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та надання методичної допомоги службам управління персоналом у державних органах належить до виключної компетенції цього центрального органу виконавчої влади (пункти 1, 15 частини третьої статті 13 Закону).

Також слід звернути увагу, що внесеними у вересні 2019 року змінами до Закону [15], було як розширено так і звужено повноваження НАДС. Звуження відбулося стосовно повноважень НАДС щодо проведення у державних органах перевірки стану дотримання вимог Закону, направлення державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, розгляду скарг державних службовців категорій «Б» і «В» щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до цього Закону, забезпечення захисту прав державних службовців під час зміни істотних умов служби. Ці повноваження, на нашу думку, хоч і створювали додаткове навантаження на центральний апарат НАДС та його міжрегіональні управління, однак дійсно сприяли захисту прав державних службовців [33]. Так, згідно з даними річного звіту НАДС за 2018 рік [29], НАДС та його міжрегіональними управліннями було проведено 607 перевірок (56 – безпосередньо центральним апаратом НАДС, 551 – відповідно міжрегіональними управліннями); за результатами направлено 213 вимог та надано 2317 пропозицій щодо усунення виявлених порушень. Наведені дані можуть свідчити про актуальність відповідних повноважень НАДС щодо захисту прав державних службовців.

Натомість розширено повноваження НАДС за рахунок здійснення техніко-організаційних дій та проведення централізованого оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби, що стало доцільним з огляду на впровадження сучасних електронних технологій управління персоналом на державній службі [33].

Проведений аналіз засвідчив, що серед функцій Кабінету Міністрів України та НАДС, відсутня функція планування, яка, на нашу думку, мала би в діяльності цих органів набувати характеру здійснення стратегічного бачення розвитку персоналу державної служби.

Керівник державної служби в державному органі (далі – керівник державної служби) – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі (пункт 3 частини першої статті 2 Закону).

Загальною функцією керівника державної служби при здійсненні управління державною службою є кадрова, здійснювана через такі повноваження як призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до Закону; укладення та розривання контрактів про проходження державної служби відповідно до пункту 3 частини другої статті 34 цього Закону у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України; присвоєння рангів державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; прийняття у межах наданих повноважень рішень про заохочення державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» (частина друга статті 17 Закону).

На відміну від Уряду та НАДС, роль функції планування у діяльності керівника державної служби є доволі вагомою. Керівником здійснюється як планування навчання персоналу державного органу так і планування кар'єри кожного державного службовця.

Функцію контролю керівник державної служби здійснює в межах контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі, в тому числі шляхом: прийняття, у межах наданих повноважень, рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; розгляду скарг на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В».

Водночас, слід відмітити, що у діяльності керівника державної служби, значну частку займає організаційна функція та організаційні дії. Такими, зокрема, є ор-

ганізація проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» та забезпечення їх прозорості і об'єктивності; організація планування роботи з персоналом державного органу; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу; створення належних для роботи умов та матеріально-технічного забезпечення державних службовців; забезпечення своєчасного оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється.

До системи управління державною службою, законодавець включає трьох суб'єктів, призначенням яких є здійснення забезпечувальних функцій: службу управління персоналом (далі – служба), Комісію з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) та конкурсні комісії в державних органах (далі – конкурсні комісії).

Служба – структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу, статус якої визначається Законом та Типовим положенням про службу управління персоналом державного органу [24] (стаття 18 Закону). Здійснюючи забезпечувальні функцію, служба сприяє керівнику державної служби. Для забезпечення реалізації повноважень керівником державної служби, служба наділена повноваженнями щодо добору персоналу, документального оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби; планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Зважаючи на їх змістовне наповнення, функції служби умовно можна поділити на: 1) ті, що сприяють безпосередній реалізації керівником державної служби його функцій; 2) спрямовані на здійснення професійного навчання державних службовців; 3) пов'язані з забезпеченням здійсненням контролю та організаційні.

У межах перших, мова іде про внесення пропозицій керівнику державної служби з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту (підпункт 3 пункту 1 розділу II Типового положення; здійснення аналітично-консультативного забезпечення роботи керівника державної служби з питань управління персоналом (підпункт 4 пункту 1 розділу II Типового положення), в тому числі аналізу кількісного та якісного складу державних службовців (підпункт 19 пункту 1 розділу II Типового положення); вивчення потреб в персоналі на вакантні посади в державному органі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби (підпункт 7 пункту 1 розділу II Типового положення); перевірку за дорученням керівника державної служби дотримання вимог законодавства про працю та державну службу, правил внутрішнього службового розпорядку в державному органі (підпункт 12 пункту 1 розділу II Типового положення) та інші;

До повноважень служби, що стосуються професійного навчання державних службовців доцільно віднести функції щодо організації проведення внутрішніх навчань державних службовців апарату державного органу; здійснення планування професійного навчання державних службовців державного органу; узагальнення потреб державних службовців у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби; складення індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців за результатами оцінювання їх службової діяльності (підпункти 14-17 пункту 1 розділу II Типового положення).

Забезпечення контролю у діяльності служби полягає у здійсненні контролю за додержанням законодавства про державну службу, про працю та станом управління персоналом у територіальних органах, а також контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери її управління (підпункт 22 пункту 1 розділу II Типового положення); здійсненні контролю за встановленням надбавок за вислугу років (підпункт 28 пункту 1 розділу II Типового положення); здійсненні організаційних заходів щодо своєчасного подання державними службовцями відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік до служби управління персоналу, якщо ці функції не покладені на інші підрозділи (підпункт 37 пункту 1 розділу II Типового положення) та ін.

Реалізуючи організаційну функцію та здійснюючи організаційні дії, служба наділена повноваженнями щодо прийняття, у випадках, передбачених законодавством, документів від кандидатів на посаду категорії «А», перевірки на відповідність встановленим законом вимогам, передачі до Комісії з питань вищого корпусу державної служби та повідомлення кандидатів про результати такої перевірки; прийняття документів від кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» та «В», проведенні перевірки документів, поданих кандидатами, на відповідність встановленим законом вимогам; розробці спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; здійсненні інших заходів щодо організації конкурсного відбору (підпункти 8-10 пункту 1 розділу II Типового положення).

Загалом, аналіз функцій служби свідчить про переважання у її діяльності функцій, спрямованих на забезпечення діяльності керівника державної служби та про відсутність самостійних функцій, в межах яких повинно існувати право прийняття остаточного рішення.

Комісія є новітнім елементом системи управління державною службою, який функціонує в Україні протягом останніх п'яти років. Функції та повноваження Комісії визначено в статтях 14-16 Закону та деталізовано в Положенні про неї [19]. Як суб'єкт управління державною службою, Комісія здійснює спеціальні забезпечувальні функції щодо інших суб'єктів цієї системи. Зокрема, щодо НАДС – погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; щодо суб'єктів призначення – проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення пропозицій щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше п'яти осіб, а також здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» та внесення пропозицій за наслідками дисциплінарного провадження (частина перша статті 15 Закону).

Практика реалізації цих функцій свідчить, що впродовж 2018 року проведено 19 засідань Комісії; Комісією внесено Кабінету Міністрів України 10 пропозицій за наслідками дисциплінарних проваджень, ініційованих відповідним суб'єктом призначення [5]. У січні – березні 2020 року відбулося 24 засідання Комісії, проведено понад 15 етапів конкурсів відповідно до процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби [6] (у зв'язку з епідеміологічною ситуацією, що склалася в Україні з початку 2020 року Законом України від 16.12.2020 № 1086-IX [16] було призупинено процедуру конкурсного відбору кандидатів на посади державної служби, зокрема категорії «А», а 06.03.2021 Законом України від 23.02.2021 № 1285-IX [14] цю процедуру було відновлено – прим. авт.).

Н.Панова зазначає, що «правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка включає в себе окремі блоки елементів: цільовий, який проявляється в цілях, завданнях і функціях Комісії; структурно-організаційний, який проявляється в порядку формування Комісії, її організаційній структурі та способі підпорядкування; компетенційний, який проявляється через сукупність повноважень, що реалізуються у визначеній сфері відання» [10, с. 53]. Також авторка визначає доцільним «подальше дослідження структурних елементів правового статусу Комісії як одного із суб'єктів управління державною службою» та пропонує «спростити процедуру залучення представників громадських об'єднань до складу Комісії шляхом спрощення вимог до них» [10, с. 53].

На відміну від Комісії, функції та повноваження якої визначаються Законом, функції конкурсних комісій визначені в Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [22]. Відповідні конкурсні комісії, що утворені суб'єктом призначення у державному органі, реалізують спеціальну допоміжну функцію для суб'єкта призначення або керівника державної служби – проведення конкурсу відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків, та внесення пропозиції щодо визначених кандидатур або інформації про відсутність таких кандидатур.

Згідно зі статистичними даними, за результатами конкурсного відбору в 2019 році на категорію посад державної служби «Б» було призначено 4774 особи, на категорію «В» – 24757. У 2020 році (до зупинення конкурсних відборів Законом України від 16.12.2020 № 1086-IX) на категорію посад державної служби «Б» було призначено 1272 осіб, на категорію «В» – 3579 осіб [30].

Загалом, слід відмітити, що як керівник державної служби так і Комісія та конкурсні комісії виконують забезпечувальну функцію або для суб'єкта призначення (зокрема, Комісія з питань вищого корпусу), або для керівника державної служби (конкурсні комісії та служби управління персоналом). З огляду на зазначене, враховуючи відсутність владно-управлінської складової у діяльності зазначених суб'єктів, доцільно переглянути віднесення відповідних елементів до системи управління державною службою.

Висновки

Сучасна система управління державною службою в Україні побудована відповідно до Закону України «Про державну службу в Україні» від 10 грудня 2015 року. Організаційно вона включає як самостійних суб'єктів, наділених правом приймати рішення (КМУ, НАДС, керівник державної служби) так і допоміжні інституції (Комісія, конкурсні комісії та служби управління персоналом). Це обумовлює характер функцій та повноважень, якими ці суб'єкти законодавчо наділяються та межі і особливості їх реалізації на практиці.

За своїм характером функції суб'єктів системи управління державною службою є загальними та спеціальними. Загальні функції реалізуються, в основному, самостійними суб'єктами системи. До загальних функцій, зважаючи на їх зміст, відносяться регулятивна, установча, кадрова контролю та планування. Спеціальними – є ті функції, що реалізується виключно конкретним суб'єктом системи. До останніх віднесено: у діяльності КМУ – проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, НАДС – забезпечення професійного навчання державних службовців та надання методичної допомоги, керівника державної служби – організаційна.

Забезпечувальний характер функцій, здійснюваних допоміжними інституціями, знаходить своє втілення у повноваженнях щодо сприяння реалізації самостійними суб'єктами системи їх функцій та повноважень та організаційних діях.

Подальший розвиток функцій суб'єктів системи потребує аналізу законодавчого втілення їх через повноваженнях та практики реалізації. Це дозволить вирішити питання доцільності законодавчого закріплення широкого предметного наповнення регулятивної функції КМУ та змісту цієї функції у діяльності НАДС, а також визначитися зі статусом допоміжних інституцій системи управління державною службою.

До перспективних напрямів подальших досліджень слід віднести особливості функціонування системи управління державною службою у європейських країнах.

Література.

1. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1930/%d0%

2. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. Н*ауковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2017. Вип. 43(2). С. 33–37. URL: доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%282%29__7

3. Гаркуша А. Т. Державна служба як сфера функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Випуск 1(16). URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v1_2017/17.pdf

4. Грищук А. Б. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні. Вісник Львівського торговельно-економічного університету. *Юридичні науки.* 2017. Вип. 4. С. 79–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2017_4_12

5. Звіт щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби за 2018 рік. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/zvit-kvkds-za-2018-rik.pdf

6. Звіт щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби за 2020 рік URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/2020/Zvit%20Komisii/komisii-2020.pdf

7. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків, 2010. 213 с.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук, В. А. Дерець (відп.ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М. 2017. розділ ІІІ. С. 124–165

10. Панова Н. С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. Проблеми становлення правової демократичної держави. Південноукраїнський правничий часопис. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_1/13.pdf

11. Пархоменко-Куцевіл О. Закордонний досвід організації та функціонування системи управління персоналом державної служби. 2015. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(5)/10poipds.pdf

12. Пархоменко-Куцевіл О. Принцип легітимності в системі управління персоналом державної служби України. *Публічне управління: теорія та практика.* 2014. Вип. 3. С. 10–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_4

13. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасна система управління персоналом державної служби України: проблеми та перспективи розвитку. Науковий вісник. 2010. Вип. 5 «Демократичне врядування» URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Parhomenko.pdf

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України № 1285-IX від 23.02.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України № 117-IX від 19.09.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n54

16. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі: Закон України № 1086-IX від 16.12.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-20#Text

17. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

18. Про державну службу: Закон України від № 3723-XII 16.12.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text

19. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 25.03.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text

20. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України № 500 від 01.10.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text

21. Про затвердження Положення про систему моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В»: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 59-21 від 02.04.2021 р. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-sistemu-monitoringu-vikonannya-zavdan-i-vikonannya-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnimi-sluzhbov

22. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25.03.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text

23. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text

24. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 47 від 03.03.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text

25. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 277 від 20.12.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text

26. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

27. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

28. Рабей Н.Р. Організація та функціонування системи управління персоналом державної служби: вітчизняний та зарубіжний досвід // Менеджмент XXI століття: сучасні моделі, стратегії, технології. Вінниця: Центр підготовки наукових та навчально-методичних видань ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Ч. 1. С. 574–588 URL: http://www.vtei.com.ua/images/VN/19_10_2018_1.pdf#page=574

29. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf

30. Статистичні дані Національного агентства України з питань державної служби про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за 2019 та 2020 роки URL: https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv

31. Стець О.М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 57. С. 98–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_57_13

32. Тищенко О.П., Королюк Т.О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університетські наукові записки.* 2017. № 1. С. 343–355. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_36

33. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2020. Т. 3. С. 154–156

34. Федоренко М.В. Утвердження, розвиток та основні напрямки удосконалення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* URL: https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1198

References.

1. Balukh D.V. Upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Odesa, 2009. 19 s. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1930/%d0%

2. Bohovis Ye. V. Istoryko-pravovyi aspekt stanovlennia instytutu derzhavnoi sluzhby Ukrainy. Naukovyi visnyk *Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia: Pravo.* 2017. Vyp. 43(2). S. 33–37. URL: dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%282%29__7

3. Harkusha A. T. Derzhavna sluzhba yak sfera funktsionalnoho upravlinnia Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. Vypusk*. 2017. 1(16). URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v1_2017/17.pdf

4. Hryshchuk A. B. Normatyvno-pravove rehuliuvannia diialnosti derzhavnykh sluzhbovtsiv v Ukraini. Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Yurydychni nauky. 2017. Vyp. 4. S. 79–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2017_4_12

5. Zvit shchodo diialnosti Komisii z pytan vyshchoho korpusu derzhavnoi sluzhby za 2018 rik. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/zvit-kvkds-za-2018-rik.pdf

6. Zvit shchodo diialnosti Komisii z pytan vyshchoho korpusu derzhavnoi sluzhby za 2020 rik URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/2020/Zvit%20Komisii/komisii-2020.pdf

7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Kravchenko O. O. Upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady: dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia kandydata yurydychnykh nauk. Kharkiv, 2010. 213 s.

9. Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» / Red. kol.: K. O. Vashchenko, I. B. Koliushko, V. P. Tymoshchuk, V. A. Derets (vidp.red.). Kyiv: FOP Moskalenko O. M. 2017. rozdil III. S. 124–165

10. Panova N. S. Pravovyi status komisii z pytan vyshchoho korpusu derzhavnoi sluzhby. Problemy stanovlennia pravovoi demokratychnoi derzhavy. *Pivdennoukrainskyi pravnychyi chasopys.* URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_1/13.pdf

11. Parkhomenko-Kutsevil O. Zakordonnyi dosvid orhanizatsii ta funktsionuvannia systemy upravlinnia personalom derzhavnoi sluzhby. 2015. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(5)/10poipds.pdf

12. Parkhomenko-Kutsevil O. Pryntsyp lehitymnosti v systemi upravlinnia personalom derzhavnoi sluzhby Ukrainy. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka.* 2014. Vyp. 3. S. 10–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_4

13. Parkhomenko-Kutsevil O. Suchasna systema upravlinnia personalom derzhavnoi sluzhby Ukrainy: problemy ta perspektyvy rozvytku. *Naukovyi visnyk. 2010. Vyp. 5 «Demokratychne vriaduvannia»* URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Parhomenko.pdf

14. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vidnovlennia provedennia konkursiv na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby ta inshykh pytan derzhavnoi sluzhby: Zakon Ukrainy № 1285-IX vid 23.02.2021 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text

15. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady: Zakon Ukrainy № 117-IX vid 19.09.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n54

16. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» shchodo zniattia vikovykh obmezhen dlia roboty na derzhavnii sluzhbi: Zakon Ukrainy № 1086-IX vid 16.12.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-20#Text

17. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy № 889-VIII vid 10.12.2015 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

18. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid № 3723-XII 16.12.1993 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text

19. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Komisiiu z pytan vyshchoho korpusu derzhavnoi sluzhby: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 243 vid 25.03.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text

20. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 500 vid 01.10.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text

21. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu monitorynhu vykonannia zavdan i kliuchovykh pokaznykiv rezultatyvnosti, efektyvnosti ta yakosti sluzhbovoi diialnosti derzhavnymy sluzhbovtsiamy aparatu NADS, yaki zaimaiut posady derzhavnoi sluzhby katehorii «B» ta «V»: nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 59-21 vid 02.04.2021 r. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-sistemu-monitoringu-vikonannya-zavdan-i-vikonannya-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnimi-sluzhbov

22. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 246 vid 25.03.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text

23. Pro zatverdzhennia Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 50 vid 03.03.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text

24. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro sluzhbu upravlinnia personalom derzhavnoho orhanu:

nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 47 vid 03.03.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text

25. Pro zatverdzhennia Typovoho poriadku provedennia publichnoho zvitu kerivnyka orhanu vykonavchoi vlady: nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 277 vid 20.12.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text

26. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 794-VII vid 27.02.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

27. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy № 3166-VI vid 17.03.2011 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

28. Rabei N.R. Orhanizatsiia ta funktsionuvannia systemy upravlinnia personalom derzhavnoi sluzhby: vitchyznianyi ta zarubizhnyi dosvid // Menedzhment KhKhI stolittia: suchasni modeli, stratehii, tekhnolohii. Vinnytsia: Tsentr pidhotovky naukovykh ta navchalno-metodychnykh vydan VTEI KNTEU, 2018. Ch. 1. S. 574–588 URL: http://www.vtei.com.ua/images/VN/19_10_2018_1.pdf#page=574

29. Richnyi zvit Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby za 2018 rik URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf

30. Statystychni dani Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby pro kilkisnyi sklad derzhavnykh sluzhbovtsiv u orhanakh derzhavnoi vlady za 2019 ta 2020 roky URL: https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv

31. Stets O.M. Pryntsypy upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavy i prava.* 2011. Vyp. 57. S. 98–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_57_13

32. Tyshchenko O.P., Koroliuk T.O. Reformuvannia modeli upravlinnia liudskymy resursamy derzhavnoi sluzhby. *Universytetski naukovi zapysky.* 2017. № 1. S. 343–355. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_36

33. Ukraina 2030: publichne upravlinnia dlia staloho rozvytku: materialy shchorich. mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 2020 r.): u 3 t. / za zah. red. A. P. Savkova, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. Kyiv: NADU, 2020. T. 3. S. 154–156

34. Fedorenko M. V. Utverdzhennia, rozvytok ta osnovni napriamky udoskonalennia system upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini ta Respublitsi Polshcha. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka.* URL: https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1198

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

• матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;

• текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;

• анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;

• кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;

• окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.

• назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;

• у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;

• обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):

о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;

о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;

о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;

о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;

о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;

• матеріали мають бути:

о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;

о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;

• якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;

• редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;

• відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;

• матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;

• всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;

• відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:

1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;

3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

4) формулювання цілей статті (постановка завдання);

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;

- для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

• the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;

• the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;

• the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;

• each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;

• a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;

• title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;

• in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;

• the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):

- the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins – 2 cm, left – 2.5 cm, right – 1,5 cm;

- the references to the literature are given in the text in square brackets;

• at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine – DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:

- the list of references should include only the sources referred to in the text;

- the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;

• the materials must be:

- typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;

- an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;

• if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;

• the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;

• the authors are responsible for the content of the submitted materials;

• the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;

• all authors have to sign the material with their handwritten signature;

• according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:

1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;

2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;

3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;

4) formulation of the aims of the article (main problem);

5) the main material with full justification of scientific results;

6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, – 3 articles;

- for Doctoral students who are preparing for public order – to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління

Studies digest
of Odessa regional institute for public administration

Випуск 2(83) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *О. В. Дрига*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 15.07.2021.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 27,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 43/07.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua