



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2020 ТОМ 8 № 6

Видається з вересня 2013 року
6 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2020



Аспекти публічного управління

Науковий журнал

2020 Том 8 № 6

Засновник:

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Свідчення про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. надано статус фахового видання з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 10/240 від 29.12.2020).

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозачка, 12д, к. 8
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
grani-print.dp.ua
aspects.dnipro@gmail.com
Свідчення суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, підприємств, організацій, установ та ін. інформації несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2020

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій
Заступники головного редактора: Іванова Світлана, Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія
Технічний редактор: Лобода Руслана
Коректор української / російської мови: Левщанова Ольга
Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Бобровська Олена	д. держ.упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ.упр., проф.
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ.упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовенс Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеєва Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружев'їчус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
Серьогіна Тетяна	к. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	к. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Хожило Ірина	д. держ. упр., проф.
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., проф.
Шпекторенко Ігор	д. держ. упр., проф.

Контакти:

Тел.: +30(050)258-83-86; +38(097)269-55-13
e-mail: aspects.dnipro@gmail.com
aspects.org.ua



Public Administration Aspects

Scientific journal

8 (6) 2020

Founder:

Dnipropetrovsk regional institute for public
administration of the National academy for public
administration under the President of Ukraine

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 886 of 02 July 2020 by the Ministry
of Education and Science of Ukraine was given
the status of specialized publication on public
administration

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 10/240 dated 29.12.2020)

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.
The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and the
author.

© «Public administration aspects» 2020

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,
Sorokina Natalia

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Levshchanova Olha

Corrector of English language: Komleva Yulia

Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Gao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	Full Prof. Dr.
Kravchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Full Prof. PhD
Krushelnyska Taisiia	Full Prof. Dr.
Kuznecoviene Jolanta	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Ohdanskyi Kyrylo	Assoc. Prof. PhD
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Starushenko Halyna	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. PhD
Tarasenko Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Khozhylo Iryna	Full Prof., Dr.
Chykarenko Iryna	Full Prof., Dr.
Shpektorenko Igor	Full Prof., Dr.

Contacts:

Tel.: +30(050)258-83-86; +38(097)269-55-13

e-mail:aspects.dnipro@gmail.com

aspects.org.ua

Зміст

C. 6	<i>Валерій Гнатенко</i> Прогнозування особистісної реакції на економічні державні кризи
C. 16	<i>Наталія Грабовенко</i> Державна освітня політика крізь призму сучасних процесів у сфері відтворення знань
C. 23	<i>Роман Сторожев</i> Зарубіжний досвід розвитку лідерства для України (на прикладі Німеччини та Польщі)
C. 30	<i>Максим Михайлов</i> Роль фасилітативного механізму у забезпеченні виборчого процесу в Україні
C. 37	<i>Наталія Гончарук, Юлія Пирогова</i> Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України
C. 49	<i>Наталія Липовська, Микола Маланчій</i> Оцінювання персоналу Державної прикордонної служби України
C. 60	<i>Анатолій Каляєв</i> Основні напрями розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях
C. 70	<i>Олена Бортнік</i> Підходи Agile та Lean: можливості застосування в органах місцевого самоврядування України
C. 81	<i>Ганна Пікуль</i> Понятійне поле та сутнісні характеристики імміграції у контексті сучасності
C. 90	<i>Наталія Сорокіна</i> Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні
C. 98	<i>Димитрій Грицишен</i> Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності
C. 115	<i>Лілія Криничко</i> Проблеми системи охорони здоров'я та напрями їх вирішення: погляд науки та практики

Contents

P. 6	<i>Valeriy Hnatenko</i> Forecasting personal response to economic state crises
P. 13	<i>Natalia Hrabovenko</i> State educational policy through the prism of modern processes in the field of knowledge reproduction
P. 23	<i>Roman Storozhev</i> Leadership development trends in western European countries: experience for Ukraine
P. 30	<i>Maksim Mykhailov</i> The role of the facilitative mechanism in support of the election process in Ukraine
P. 37	<i>Natalija Honcharuk, Yuliia Pyrohova</i> Priority directions of human resources management improving in the field of public service of Ukraine
P. 49	<i>Nataliia Lipovska, Mykola Malanchii</i> Evaluation of personnel of the state border service of Ukraine
P. 60	<i>Anatoliy Kaliaiev</i> Main directions of development of public administration in the field of military security at the national and global levels
P. 70	<i>Olena Bortnik</i> Influence of organizational and technological mechanisms on the improvement of information and communication providing the election process
P. 81	<i>Hanna Pikul</i> Conceptual field and essential characteristics of immigration in the context of modernity
P. 90	<i>Nataliya Sorokina</i> Formation of moral and ethical bases of public service in Ukraine
P. 98	<i>Dymytrii Grytsyshen</i> Methodological provisions for the formation and implementation of state criminal policy in the field of prevention and combating economic crime
P. 115	<i>Lilia Krynychko</i> Problems of the health care system and directions for their solution: a view of science and practice

Зміст

С. 132

Лариса Данілова, Марина Губа, Юлія Макєшина

Нормативно-правові засади взаємодії органів ісцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства

С. 140

Вікторія Лола

Самоосвіта як складова підвищення інтегральної компетентності депутатів місцевих рад

С. 151

Олена Бобровська, Павло Фролов

Розвиток корпоративного сектору економіки: стан і напрями розвитку в публічному управлінні

С. 164

Тетяна Маматова, Наталя Сидоренко

Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання

С. 178

Олексій Бобровський

Моделювання і реалізація технологічних засад розвитку публічного управління в територіальних громадах

С. 192

Тетяна Сокольська, Вікторія Панасюк, Світлана Поліщук, Богдан Осипенко

Державно-приватне партнерство як інструмент публічної політики в умовах децентралізації влади в Україні

С. 204

Юлія Цигилик

Проблематика державного управління в регулюванні проблем судової практики при притягненні осіб до відповідальності за керування транспортними засобами у стані сп'яніння

С. 212

Тетяна Серьогіна

Формування системи надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні основи

С. 221

Євгеній Бородин, Валерій Макашов

Управлінська діяльність у сфері оздоровчого фізичного здоров'я населення у великих містах Європи: аналіз підходів

С. 230

Ірина Хожило, Володимир Бульба, Юрій Куц

Програмно-цільове управління в соціогуманітарній сфері мегаполісу: аспекти моніторингу та оцінювання

Contents

P. 132

Larysa Danilova, Maryna Huba, Yuliia Makieshyna

Normative-legal bases of the interaction of local self-government bodies and institutes of civil society

P. 140

Victoria Lola

Self-education as a component of increasing the integral competence of members of local councils

P. 151

Olena Bobrovska, Pavlo Frolov

Development of the corporate sector of the economy: state and directions of development in public administration

P. 164

Tetiana Mamatova, Natalya Sydorenko

The system of administrative services in Ukraine: features of legal regulation

P. 178

Oleksii Bobrovskyi

Modeling and implementation of technological principles of public administration development in territorial communities

P. 192

Tetyana Sokolska, Viktoriia Panasiuk, Svitlana Polishchuk, Bohdan Osypenko

State private partnership as a public policy tool under decentralization of power in Ukraine

P. 204

Yuliia Tsyhylyk

Public administration in the sphere of judicial practice problem regulation: bringing to justice for driving while intoxicated

P. 212

Tetiana Serohina

Formation of the system of public services in the conditions of decentralization: methodological bases

P. 221

Yevgeniy Borodin, Valerii Makashov

Management activities in the field of wellness physical health activity of population in large cities of Europe: analysis of approaches

P. 230

Iryna Khozhylo, Volodymir Bulba, Yurii Kuts

Program management in the socio-humanitarian sphere of the megapolis: aspects of monitoring and evaluation

Прогнозування особистісної реакції на економічні державні кризи

Валерій Гнатенко, Державний заклад «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

У статті розглядаються поняття «криза», «кризова ситуація», «економічна криза», наведені основні характерні риси кризи, розглядаються можливі варіанти поведінки суб'єкта у кризовій ситуації: конструктивний і деструктивний. Проаналізовано перебіг економічної кризи 2008 року, що проявлялася у масовому зменшенні обсягів виробництва, зниженні попиту і цін на сировину, підвищенні рівня безробіття та розповсюдилася на грошово-кредитну, фінансову, соціальну сфери, погіршила соціальне самопочуття та очікування суб'єктів господарювання й пересічних громадян. Криза зачепила не тільки економічні структури, а і всі галузі українського суспільства, соціальних груп та практично кожної особи, що суттєво вплинуло на соціальні відносини та на психологічний стан людей.

Зазначено, що кризи економічного, політичного і соціального характеру неодмінно позначаються на громадське здоров'я. Такі процеси особливо сильно детермінують емоційно-стресову реакцію людини, що є основою формування патологічних процесів і особливо хвороб, пов'язаних з психічним розладом. Тому задля запобігання негативних особистісних реакцій внаслідок впливу економічної державної кризи важливо вміти адаптуватися в кризовій ситуації, контролювати свої емоції, мати збалансований психічний стан, достатній рівень життєстійкості, використовувати конструктивні стратегії копінг-поведінки, що дозволять протистояти психологічним навантаженням без негативних наслідків, а це потребує реалізації конкретних державних програм.

Визначено, що в умовах довготривалої військової агресії, поглиблення і розширення негативних тенденцій в економіці, низького рівня довіри до системи державного управління, слабкої фінансової дисципліни, високої корупції, незадовільної інвестиційної привабливості та надмірного боргового навантаження нинішня економічна динаміка України вкрай слабка, що вказує на утримання високих ризиків щодо поновлення кризового стану. Тому подолання ризиків відновлення кризових тенденцій, забезпечення довгострокової макроекономічної стабільності та запобігання негативним особистісним реакціям унаслідок кризи залишається одним із провідних завдань економічної політики України.

Ключові слова: криза, кризова ситуація, економічна криза, особистісна реакція, стрес, адаптація

Forecasting personal response to economic state crises

Valeriy Hnatenko, State Institution "Scientific and Practical Medical Rehabilitation and Diagnostic Center of the Ministry of Health of Ukraine"

The article examines the concepts of "crisis", "crisis state", "economic crisis", the main characteristics of the crisis, considers the possible options for the behavior of the subject in a crisis state, namely constructive and destructive. The course of the 2008 economic crisis, which manifested itself in a massive drop in production, a drop in demand and prices for raw materials, an increase in unemployment, and a spread to the monetary, fiscal, and social areas, has worsened the social welfare and expectations of businesses and ordinary citizens have been analyzed. The crisis affected not only the economic structures but also all branches of Ukrainian society, social groups, and almost everyone, which significantly affected social relations and the psychological state of people.

It should be noted that the crises of economic, political, and social nature inevitably affect public health. Especially strongly such processes determine the emotional and stress response of a person, which is the basis for the formation of pathological processes and in particular diseases associated with mental disorders.

Therefore, to avoid negative personal reactions due to the economic crisis, it is important to be able to adapt to a crisis state, to control one's emotions, to have a balanced mental state, a sufficient level of resilience, to use constructive strategies of coping behavior to resist psychological stress without negative consequences and this requires the implementation of specific government programs.

It is determined that under the conditions of long-term military aggression, deepening and expansion of negative trends in the economy, low level of confidence in the system of public administration, weak financial discipline, high corruption, unsatisfactory attractiveness of investments, and excessive debt burden, the current economic dynamics of Ukraine are extremely weak, that demonstrates the high risk of crisis recurrence. Therefore, overcoming the risks of new crisis trends, ensuring long-term macroeconomic stability, and preventing negative personal reactions resulting from the crisis remains one of the main tasks of the economic policy of Ukraine.

Keywords: *crisis, crisis state, economic crisis, personal reactions, stress, adaptation*

Прогнозирование личностной реакции на экономические государственные кризисы

Валерий Гнатенко, Государственное учреждение «Научно-практический медицинский реабилитационно-диагностический центр МЗ Украины»

В статье рассматриваются понятия «кризис», «кризисная ситуация», «экономический кризис», приведены основные характерные черты кризиса, возможные варианты поведения субъекта в ситуации: конструктивный и деструктивный. Проанализировано течение экономического кризиса 2008 года, проявившегося в массовом сокращении объемов производства, снижении спроса и цен на сырье, повышении уровня безработицы, ухудшении социального самочувствия и ожидания субъектов хозяйствования и рядовых граждан, распространившегося на денежно-кредитную, фискальную, социальную сферы. Кризис затронул не только экономические структуры, но и все отрасли украинского общества, социальных групп и практически каждого человека, существенно повлиял на социальные отношения и на психологическое состояние людей.

Отмечено, что кризисы экономического, политического и социального характера непременно сказываются на общественном здоровье. Такие процессы особенно сильно детерминируют эмоционально-стрессовую реакцию человека, являются основой формирования патологических процессов и особенно болезней, связанных с психическим расстройством. Поэтому, для предотвращения негативных личностных реакций вследствие влияния экономического государственного кризиса важно уметь адаптироваться в ситуации, контролировать свои эмоции, иметь уравновешенное психическое состояние, достаточный уровень жизнестойкости, использовать конструктивные стратегии копинг-поведения, которые позволят противостоять психологической нагрузке без негативных последствий, что требует реализации конкретных государственных программ.

Определено, что в условиях длительной военной агрессии, углубления и расширения негативных тенденций в экономике, низкого уровня доверия к системе государственного управления, слабой финансовой дисциплины, высокой коррупции, неудовлетворительной инвестиционной привлекательности и чрезмерной долговой нагрузки нынешняя экономическая динамика Украины крайне слаба, что указывает на содержание высоких рисков по возобновлению кризисного состояния. Поэтому преодоление рисков возобновления кризисных тенденций, обеспечение долгосрочной макроэкономической стабильности и предотвращение негативных личностных реакций вследствие кризиса остается одним из ведущих задач экономической политики Украины.

Ключевые слова: *кризис, кризисная ситуация, экономический кризис, личностная реакция, стресс, адаптация*

Постановка проблеми.

В Україні відхід від посттоталітарної ідеології та розбудова нових норм суспільної взаємодії виявилися досить складними та болісними, обтяженими революціями, тероризмом, потрясіннями, військовою агресією. Слід розуміти, що турбулентні соціальні трансформації, економічна та політична кризи, інформаційно-емоційне перенавантаження триватимуть, як наявні загрози для здоров'я людини, ще довго. Основним змістом сучасної перехідної епохи, визначеної як глобальна трансформація, є формування ефективного механізму адаптації до високо мінливих умов зовнішнього середовища. У цих умовах особливо актуальне встановлення психологічних механізмів адаптації, що супроводжують життя людини в період глобальних потрясінь та запобігання негативних особистісних реакцій для розбудови сталої економіки держави.

Аналіз публікацій за проблематикою.

Ступінь впливу світових криз на економіку України з часу набуття незалежності є предметом дослідження багатьох учених, таких як Я. А. Жаліло, О. С. Бабанін, А. О. Белінська (Жаліло та ін., 2009), В. П. Кухта (Кухта, 2012), Я. В. Мельник (Мельник, 2014), Л. С. Зайцева (Зайцева, 2011). Вони проаналізували основні виміри кризи 2008 р. встановили наслідки, розглянули шляхи їх подолання та дали відповідні рекомендації щодо пріоритетних напрямів антикризової політики. Причини виникнення криз та їх вплив на світовий економічний розвиток у своїй праці проаналізував А. Лазня (Лазня, 2012). Аналіз літературних джерел свідчить, що істотний вплив на особистісний розвиток людини спричиняють кризові ситуації, в яких вона перебуває на певних етапах свого життєвого шляху. Серед сучасних українських авторів проблему особистісних трансформацій у кризові періоди підіймають В. Й. Бочелюк (Бочелюк, 2019), В. М. Заїка, В. Ф. Моргун (Заїка, & Моргун, 2016), С. Б. Кас'янова (Кас'янова, 2018). Проте динамічність та масштаб суспільних криз ставлять дослідників перед новими викликами. Особливий науковий інтерес представляє по-

ведінка особистості в кризових ситуаціях.

Спостерігається відсутність єдиного розуміння всього спектра наслідків впливу економічної нестабільності на особистісні реакції, а також проблематики протидії деструктивним проявам кризових явищ в економіці. Дослідження мають бути спрямовані на поглиблене вивчення внутрішніх потенціалів людини, що допомагають їй протидіяти в умовах економічної кризи, зберігаючи свою особистісну сутність, цілісність, ідентичність та прогнозування особистісних реакцій.

Мета дослідження – проаналізувати перебіг економічної кризи 2008 року та спрогнозувати особистісні реакції внаслідок економічних криз держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останнім часом у висвітленні проблем і подій, що відбуваються у світі, часто зустрічаються поняття «криза», «кризові ситуації». Одне зі значень грецького слова «криза» – «перелом», «шанс». В основі кризи, як правило, лежать негативні причини та події. Криза являє собою стан тривалого особистісного дисбалансу, який є результатом сильного за ступенем впливу або несподіваної події, а також пов'язане з різкою зміною соціального статусу особистості. Коли вимовляється слово «криза», виникають відчуття небезпеки та тривоги, актуалізується потреба швидкого реагування і необхідності дії (Барил'як, 2008). Кризова ситуація – це ситуація емоційного та інтелектуального стресу, що потребує значної зміни уявлень про світ і про себе за короткий проміжок часу.

Відомий психолог А. Маслоу пише: «Згідно з моїми спостереженнями, найбільш повчальний життєвий досвід людей часто пов'язаний з окремими життєвими епізодами, типу трагедії, смерті, травми, зміни віросповідання і несподіваного осяяння, які міняли весь їх світогляд і, відповідно, всю їх діяльність» (Маслоу, 2008).

Кожна особистість впродовж життя періодично стикається з кризовими ситуаціями та переживає кризові стани. Люди, що пережили кризові події свого життя, говорять про те, що їм вже нічо-

го не страшно. З точки зору науки у них підвищилася норма адаптації до життя. Це сталося через те, що стрес певною мірою загартовує людину, адаптуючи її до діяльності в нових, складніших умовах. Можна стверджувати, що будь-яка криза завжди є перевіркою моральних і життєвих цінностей менеджерів (Монина, & Раннала, 2009).

Важливо зазначити, що криза може позначитися позитивно або конструктивно

на розвиток особистості, а може негативно чи деструктивно. Деякі кризи є природним і нормальним процесом, а деякі вимагають від людини надмірних зусиль, фізичного та психоемоційного плану (Баріляк, 2008). До неодмінних життєвих труднощів, що супроводжують життя будь-якої людини, додаються економічні кризи держави, що посилюють суспільне протиріччя та конфлікти, загрози особистісній безпеці та добробуту (рис.1).

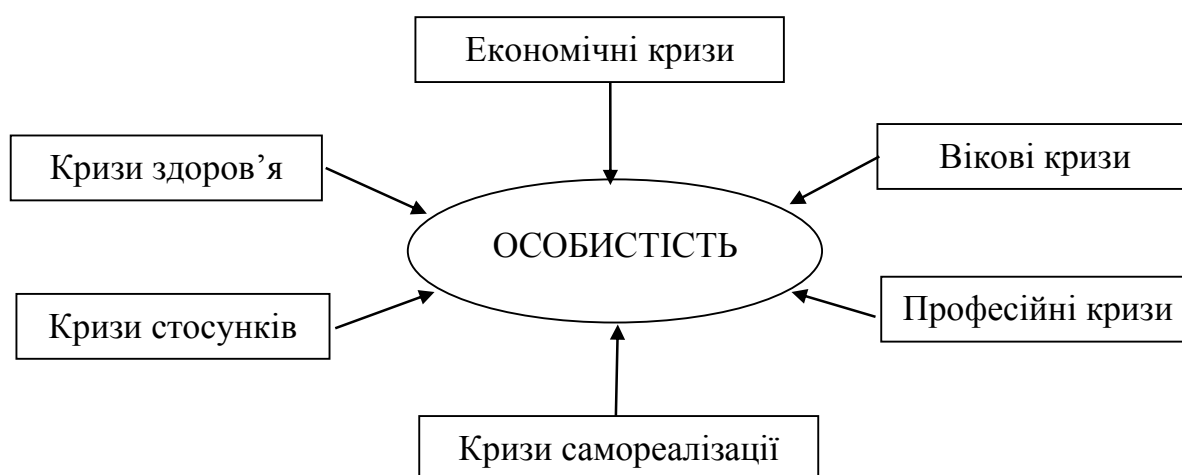


Рис. 1. Кризи особистості

Турбулентні явища, пов'язані з глобалізацією та періодичними економічними кризами, докорінно змінюють світ. В умовах глобалізації він не став більш стабільним і передбачуваним. Навпаки, його головними характеристиками стали хаос, підвищений потенціал конфліктності. Криза виникає внаслідок постійної зміни фаз турбулентності та функціонування економічних систем. Поки економіка розвивається, настрій у суспільстві в цілому позитивний. У результаті змін життєві стандарти різко знижуються, виникає різке невдоволення населення. І навіть розвиваючись, світова економіка, нерівномірно розподіляє продукт свого розвитку. Багато держав, регіонів, перебуваючи на «периферії», живуть на дотації «центру» або позикові кошти. Нерівномірно розподілений фінансовий капітал спричиняє переміщення робочої сили (у тому числі й нелегальної), матеріалів, енергії. У та-

ких умовах сталий розвиток стає більш ніж проблемним (Панченко, & Антонов, 2020).

Економічна криза, що визначається, як різке погіршення економічного стану країни, виражається у значному спаді виробництва, девальвацією національної грошової одиниці, скороченням державних доходів і зростанням дефіциту, нарощуванням зовнішньої державної заборгованості, порушенні сформованих виробничих зв'язків, у банкрутстві підприємств та у зростанні безробіття, спадом обсягів продажу експортної продукції вітчизняних підприємств на світових ринках, падінням цін, підвищенням рівня світової конкуренції; скороченням обсягів виробництва та виділенням якісних властивостей продукції, що підвищують її конкурентоспроможність, що в цілому призводить до зниження життєвого рівня, добробуту населення. Економічні кризи є

наслідком гострих протиріч в економіці країни (Кухта, 2012).

Для оцінки добробуту населення існує ряд показників, які умовно можна розділити на дві групи: індикатори рівня життя та індикатори якості життя. До основних індикаторів рівня життя відносять такі показники, як реальні доходи населення, реальна заробітна плата, індекс споживчих цін, рівень безробіття і показники диференціації доходів населення. До індикаторів якості життя відносять індекс розвитку людського потенціалу (індекс людського розвитку), індекс інтелектуального потенціалу суспільства, людський капітал на душу населення, коефіцієнт життєздатності населення. Ці показники відображають як стабільність економіки, так і кризові явища.

Характерні риси кризи:

1. Усвідомлення людиною того, що події, які викликали кризу, не піддаються її контролю.

2. Несподіванка – оскільки особа не очікує кризових подій, то стикаючись з ними, переживає сильні негативні емоції (гнів, агресія або депресія, спрага помсти «винуватцям» кризи).

3. Невизначеність майбутнього – криза майже завжди руйнує певні плани в майбутньому. У найгостріші періоди переживання кризи людина може вважати, що майбутнього взагалі немає.

4. Зміна звичного ходу життя. Криза вчить жити і думати по-новому. Будь-яка адаптація вимагає певного часу і відбувається часто болісно. Але саме адаптуючись до нових умов, виникає розуміння здатності на більше.

5. Тривалість протікання. Криза, як і стрес, може бути тривалою та супроводжуватися різними негативними впливами, багато з яких можуть перейти в розряд хронічних (наприклад, перевантаження персоналу (через вимушені скорочення), нестача фінансів, посилення конкуренція та ін.). Тому чим швидше відбудеться налаштування на пролонговану кризу, тим скоріше наступить адаптація. Особистість повинна бути готовою до різних варіантів протікання послідуєчої кризи та її наслідків (Монина, & Раннала, 2009).

Подібним довготривалим явищем стала економічна криза світового масштабу 2008 року, що спричинила погіршення ключових показників економічного розвитку в переважній більшості країн. Світова фінансова криза тільки підсилила економічну кризу в Україні 2008 року внаслідок відсутності в країні стратегії економічного розвитку та прийняття Урядом та Верховною Радою цілого ряду непродуманих державних рішень, що стало спусковим механізмом кризових явищ (Зайцева, 2011). Криза була наслідком тієї державної політики, що будувалася та реалізовувалася в минулому і яка призвела до неспроможності держави завчасно спрогнозувати настання кризового стану та забезпечити стабільність економічного розвитку.

Внутрішніми передумовами розповсюдження в Україні економічної кризи стали: політична нестабільність протягом останніх років, прискорене підвищення цін у 2008 році, внаслідок збільшення обсягів соціальних виплат та зростання вартості енергоресурсів, необґрунтована ревальвація гривні в травні 2008 року, що завдала значних збитків українським експортерам, сприяла здешевленню імпортованих товарів, значні обсяги зовнішніх позик, залежність від зовнішніх ринків, дефіцит ліквідності в банківській системі, різке скорочення кредитування і підвищення кредитних вимог, поширення споживчого попиту на імпортовані товари.

Фінансова криза, яка розпочалася в Україні з початку 2008 р. поступово почала проявлятися у масовому зменшенні обсягів виробництва, зниженні попиту і цін на сировину, підвищенні рівня безробіття. Вона набула широких вимірів та розповсюдилась на грошово-кредитну, фінансову, соціальну сфери, погіршила соціальне самопочуття та очікування суб'єктів господарювання й пересічних громадян (Зайцева, 2011). На той час в Україні криза стала головною проблемою не тільки для політиків, державних службовців, політологів, науковців, соціологів, але й для більшості простих українців. Вона зачепила не тільки економічні структури, а і всі галузі українського су-

спільства, соціальних груп та практично кожної особи, що суттєво вплинуло на соціальні відносини та на психологічний стан людей.

У кожній країні, у кожному суспільстві прояви економічної кризи мають свої специфічні риси, тим самим демонструючи ступінь забезпечення національної безпеки, рівень підготовленості до непередбачуваних загроз. Україна була однією з найбільш постраждалих країн, оскільки її економіка залежить від експорту та внутрішньополітичної ситуації. Економічний базис є визначним фактором у вразливості системи національної безпеки України. Однак можна говорити про об'єктивні (показники економічного спаду та зростання безробіття) та суб'єктивні (показники громадської думки та самопочуття громадян) прояви кризи в Україні.

Після цієї глобальної кризи більшості країнам вдалося відновити позитивну динаміку економічного розвитку, але на жаль Україна знову потерпає від кризових проявів. В умовах довготривалої військової агресії, поглиблення і розширення негативних тенденцій в економіці, низького рівня довіри до системи державного управління, слабкої фінансової дисципліни, високої корупції, незадовільної інвестиційної привабливості та надмірного боргового навантаження нинішня економічна динаміка України вкрай слабка, що вказує на утримання високих ризиків поновлення кризового стану. Тому подолання ризиків відновлення кризових тенденцій і забезпечення довгострокової макроекономічної стабільності залишається одним із провідних завдань економічної політики України. На сьогодні Україні, щоб не допустити чергового кризового шоку, треба використовувати антикризові заходи й заходи з економічного відновлення, які належним чином не були враховані та залучені в післякризові періоди.

Науковці (Кухта, 2012; Мона, & Раннала, 2009) вважають, що переживання кризового періоду в країні відображується на всіх сферах життєдіяльності

людини. Криза впливає на наші думки, почуття і поведінку. Під впливом кризи люди починають гірше міркувати, частіше відчувають негативні емоції, що може призвести до зниження продуктивності роботи. Подібна ситуація легко провокує конфлікти на роботі та в сім'ї, що безпосередньо впливає на гірше виконання звичних соціальних ролей. Це все може протікати на фоні поганого самопочуття або хронічної втоми (рис. 2).

Криза – це напружена, непередбачувана подія, що викликає емоційне потрясіння у людей, які зіткнулися з нею. Під час кризи часто виникають ситуації, коли для людини або групи людей звичайні методи подолання проблем є неефективними. У результаті цього поведінка людей може створювати небезпеку для їхнього здоров'я.

Дослідження проблеми особистісних ресурсів подолання складних життєвих ситуацій (безробіття) в умовах економічної кризи в Україні є досить актуальним. Наслідки безуспішного пошуку роботи носять не тільки економічний та соціальний, а й психологічний характер. Втрата звичного статусу, тривале перебування в ситуації безробіття негативно позначається на самооцінці особистості. Це супроводжується зростанням тривогою, призводить до появи ознак депресії, що в цілому свідчить про наростання ознак психічної дезадаптації, зниженні рівня психологічного здоров'я особистості.

Кожна людина здатна сама розв'язувати проблеми, в тому числі й в кризовій ситуації за допомогою особистісних ресурсів. Ресурс – це адаптаційна здатність психіки людини посилювати в багато разів інтенсивність своєї діяльності в порівнянні зі станами відносного спокою. Адаптаційні здібності людини залежать від психологічних особливостей особистості. Саме ці особливості визначають можливості адекватного регулювання фізіологічних станів. Чим розвиненіші адаптаційні можливості, тим вища ймовірність того, що організм людини збереже нормальну працездатність і високу ефективність діяльності під час

впливу психогенних факторів зовнішнього середовища. Вплив ситуації кризи на людину є трирівневий (поведінковий,

когнітивний і емоційний), тому і надання самопомогі має бути комплексним та охоплювати всі три рівні (рис. 2).

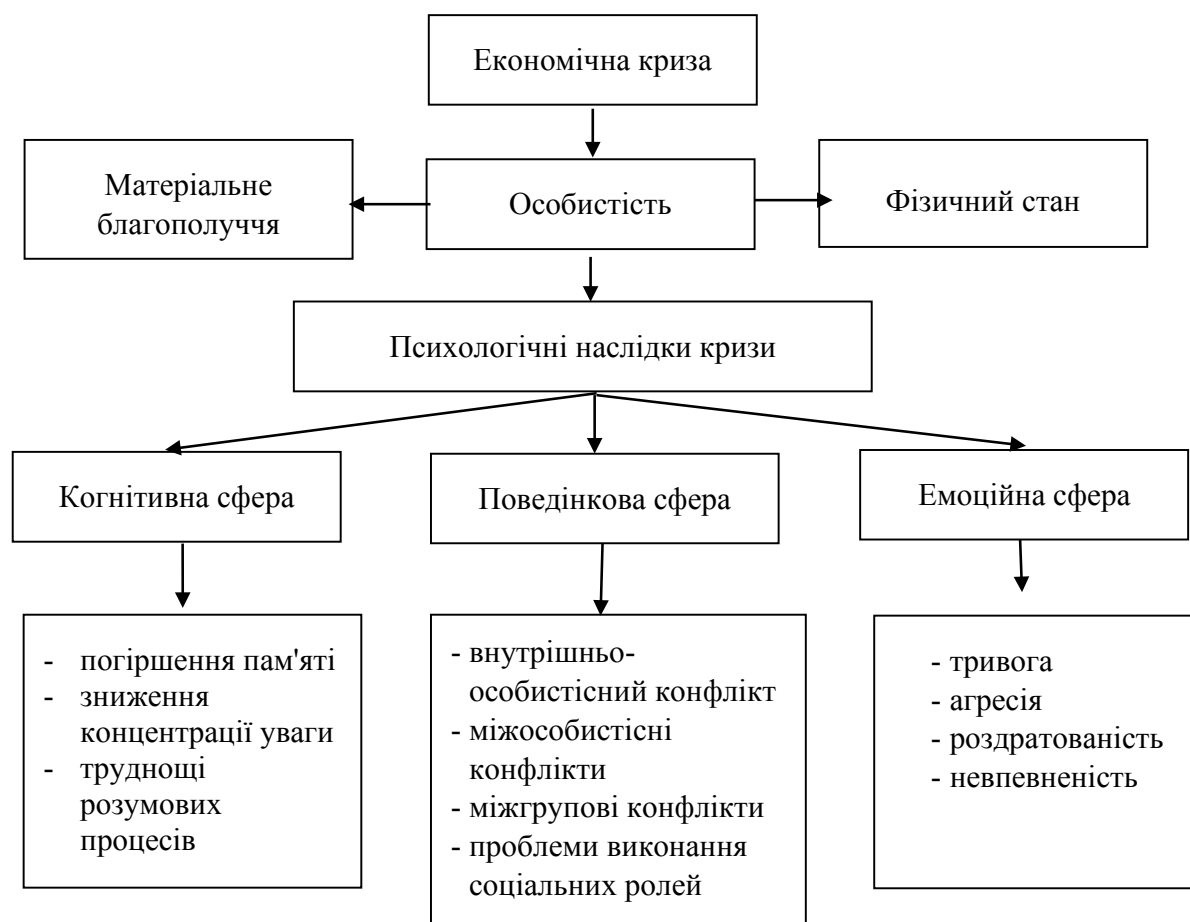


Рис. 2. Вплив економічної кризи на особистість

Кожна людина здатна сама розв'язувати проблеми, в тому числі й в кризовій ситуації за допомогою особистісних ресурсів. Ресурс – це адаптаційна здатність психіки людини посилювати в багато разів інтенсивність своєї діяльності в порівнянні зі станами відносного спокою. Адаптаційні здібності людини залежать від психологічних особливостей особистості. Саме ці особливості визначають можливості адекватного регулювання фізіологічних станів. Чим розвиненіші адаптаційні можливості, тим вища ймовірність того, що організм людини збереже нормальну працездатність і високу ефективність діяльності під час впливу психогенних факторів зовнішнього середовища. Вплив ситуації кризи на людину

є трирівневий (поведінковий, когнітивний і емоційний), тому і надання самопомогі має бути комплексним та охоплювати всі три рівні (рис. 2).

Певна кризова ситуація, до якої нам доводиться адаптуватися, може сприйматися нами як стресова. Когнітивна оцінка ситуації як травматичної, загрозливої може привести до того, що вона сприймається як стресова, негативна. Емоційне збудження, яке може проявлятися як тривога, гнів, страх, роздратування, призводить до фізіологічних порушень. Збільшується частота дихання, підвищується м'язова напруга, артеріальний тиск та ін. При тривалому характері кризового стану наслідком може стати хвороба, зниження працездатності.

датності, конфлікти в родині й на роботі.

Чи стане кризова ситуація причиною стресу, залежить від когнітивної оцінки людини. Одна і та ж ситуація може стати для однієї людини стресогенною, а на іншу ніяк не вплинути. І навіть для одної й тої ж людини в різний час одна і та ж ситуація в одному випадку може бути стресовою, а в іншому – ні. Стрес, що триває роками, значно вичерпує психологічні ресурси суспільства.

Якщо дотримуватися теорії стресу, запропонованої Г. Сельє, то під стресом розуміється стан надмірного сильного і тривалого психологічного напруження, яке виникає у людини, коли її нервова система одержує емоційне перевантаження. До стресу відносяться реакції організму на будь-який досить сильний вплив середовища. Він виділяє дві форми адаптивного синдрому: стрес корисний – еустрес і шкідливий – дистрес. Однак частіше під стресом розуміють реакції організму саме на негативні впливи зовнішнього середовища, що і знаходить своє зображення у величезних кількостях визначень цього феномена.

Таким чином, когнітивна оцінка ситуації обумовлена як особистісними особливостями самої людини, так і контекстом (сімейною атмосферою, ситуацією на роботі). У такому випадку самодопомога повинна виражатися в зміні цієї оцінки людиною, якій необхідно навчитися знаходити світлі, позитивні моменти у будь-якій ситуації. Тільки сама людина може провести інвентаризацію власних ресурсів, проаналізувати вже наявні й колись виявлені успішні стратегії та змінити установку на ситуацію. Так, установка «я – жертва ситуації» крім того, що не допоможе впоратися з важкою кризовою ситуацією, ще і буде віднімати енергію, сили й бажання самому що-небудь змінити. Результатом цього може стати депресія, хвороба або агресивна поведінка. Таким чином, саме когнітивна оцінка події запускає стресову реакцію. Саме тому схильність мислити позитивно є важливим ресурсом стресостійкості.

Феномен звикання тримається на традиції терпіння, покори й він, як правило, в нашому суспільстві, в нашій культурі співіснує з феноменом виживання. Останнє є специфічним способом життєдіяльності, що опирається на

вкрай низькі життєві ресурси. В умовах дефіциту життєвих ресурсів людина спрямовує, концентрує наявний у неї потенціал на задоволення безпосередніх, базових потреб – у їжі, одязі, утриманні житла, і відмовляється від усіх інших. Вся життєдіяльність людини зосереджена навколо того, щоб відтворити себе фізично і допомогти це зробити своїм близьким, щоб задовольнити найпростіші, найнеобхідніші базові фізіологічні потреби. Тобто вона немає можливості задовольняти інші потреби, пізнавальні, естетичні, в неї відсутня мотивація для найбільшої реалізації особистісних можливостей – самоактуалізації.

У сучасній ситуації глобальних змін у світі та у суспільстві найбільш значущими є зміни самої людини, її особистості. Пошук психологічних ресурсів зазвичай є вирішальним моментом саморегуляції, а також складовою реабілітації в екстремальних умовах. Якщо людина вважає себе здатною контролювати те, що відбувається, готова активно діяти й долати перешкоди і ця її впевненість зберігається в екстремальних ситуаціях – їй достатньо покластися на власні психологічні ресурси. Якщо ж це не так, необхідний кропіткий пошук тих психологічних ресурсів, які дозволили б відновити й зберегти самовладання та впевненість у собі. Діючи в екстремальних умовах, всупереч переживанням особистість змінює і формує власні переконання й диспозиції.

Допомогу людині в період економічної кризи, окрім її самої, її сім'ї та друзів, повинні надавати також державні органи влади та соціального захисту населення. Перш за все, державою бажано передбачити паніку, своєчасно та правдиво інформувати населення про антикризові заходи, що проводяться урядом задля відновлення економічної стабільності. Доцільно організувати системну допомогу людям, що зазнали негативного впливу стресових економічних ситуацій, шляхом реалізації конкретних державних програм, спрямованих на підтримку національного здоров'я у період економічних криз.

Держава повинна бути не тільки розпорядником та координатором економічних процесів,

а і зобов'язана брати активну участь в господарській діяльності через органи та інституції, що уповноважені на виконання функцій держави зі здійснення ефективного регулювання, контролю та моніторингу економічних процесів з метою вчасного виявлення криз та ризикових явищ в економічній системі, їх ефективного подолання та уникнення настання негативних наслідків у майбутньому.

Висновки:

1. Практика економічного розвитку будь-якої країни свідчить, що криз уникати поки не вдається, але задля передбачуваності кризи треба долати низки її соціально-економічних причин і передумов. Для цього державна політика передусім повинна мати спеціальні нормативно-правові акти: концепції, стратегії, програми тощо, які деталізують окремі напрями її реалізації, а також містять систему індикаторів запобігання кризовим явищам, набір інструментів подолання негативних наслідків для людини, а також систему показників, що характеризує стабільність чи, навпаки, кризовий стан економіки країни.

2. Загальні кризи економічного, політичного і соціального характеру істотно позначаються на громадському здоров'ї. Такі процеси особливо сильно детермінують емоційно-стре-

сову реакцію людини, що є основою формування патологічних процесів і особливо хворобливих наслідків, що позначаються на економічній активності суб'єкта, економічному благополуччі держави. Тому обов'язковим є реалізація конкретних державних програм, спрямованих на підтримку здоров'я громадян у період економічних криз.

3. Застосування системного підходу до процесів управління вимагає врахування «людського фактору», що проявляється не тільки в інтелектуально-когнітивних якостях індивідів, як суб'єктів управління, а й в їх психічному здоров'ї та психологічному благополуччі. Набуті індивідом психічні розлади несуть економічні збитки для держави: покриття стаціонарного лікування, реабілітації, соціальних виплат з інвалідизації. Тому державні службовці повинні володіти здатністю активно і самостійно реагувати на динамічні зміни середовища, шукати і знаходити шляхи виходу з критичних ситуацій, концентрувати зусилля на вирішення найбільш складних проблем, використовувати накопичений досвід подолання криз, пристосовуватися до виникаючих ситуацій, бо від цього значною мірою залежать високі кінцеві показники управлінської діяльності щодо забезпечення сталого економічного розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бариляк І.А. Соціально-психологічні аспекти кризових ситуацій. *Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина*. 2008. С. 123–127.
- Бочелюк В.Й. Трансформація особистості в період глобальної соціально-економічної кризи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. Вип. 3. С. 114–121.
- Горбунова М.Ю. Емоції общества в контексте социально-экономических трансформаций. *Социум и власть*. 2012. № 4(36). С. 11–17.
- Жаліло Я. А., Бабанін О. С., Белінська Я. В. та ін. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи / за заг. ред. Я. А. Жаліло. Київ : НІСД. 2009. 142 с.
- Заїка В. М., Моргун В. Ф. Типологія життєвих криз та ініціальних тенденцій трансформації людини на основі багатовимірної теорії особистості. *Психологія і особистість*. 2016. № 2 (10) Ч. 2. С. 29–44.
- Зайцева Л. С. Україна на шляху подолання фінансової кризи. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2011. Том 2, № 11. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/29068/26159>.
- Кас'янова С. Б. Особистісні ресурси подолання складних життєвих ситуацій (безробіття). *Особистість у кризових умовах та критичних ситуаціях життя*: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (22-23 лютого 2018 року, м. Суми) / Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка. Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2018. С. 52–53.
- Кухта П. В. Кризи, їх причини та наслідки. *Ефективна економіка*. 2012. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439>.
- Лазня А. Фінансова криза: причини виникнення та вплив на світову економіку. *Світ фінансів*. 2012. № 2. С. 54–62.
- Маслоу А. Г. Мотивация и личность. 3-е. изд. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 357 с.

Мельник А. О. Світові економічні кризи в економіці України та їх наслідки. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Вип. 2. С. 108–113.

Монина Г. Б., Раннала Н. В. Кризис и психологические ресурсы человека. *Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики*. 2009. № 3(25). С. 93–101.

Панченко О. А., Антонов В. Г. Турбулентність і суспільні метаморфози як фактори ризиків державного управління. Збірник наукових праць: *Ефективність державного управління*. 2020. Вип. 2 (63). С. 170–182. doi: 10.3390/2070-4011.63.2020.212674.

REFERENCES

Bariljak, I. A. (2008). Social'no-psihologicheskie aspekty krizisnykh situatsiy [Socio-psychological aspects of crisis situations]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina – Bulletin of the Leningrad State University A.S. Pushkin*, 123–127 [in Russian].

Bocheliuk, V. J. (2019). Transformatsiia osobystosti v period hlobal'noi sotsial'no-ekonomichnoi kryzy [Transformation of specialness in the period of the global social and economic crisis]. *Naukovy visnyk Kherson'skoho derzhavnoho universytetu – Scientific Bulletin of Kherson State University*, 3, 114–121 [in Ukrainian].

Gorbunova, M. Ju. (2012). Jemocii obshchestva v kontekste social'no-ekonomicheskikh transformatsiy [Emotions of society in the context of socio-economic transformations]. *Socium i vlast' – Society and power*, 4(36), 11–17 [in Russian].

Zhalilo, Ya. A., Babanin, O. S., Belins'ka, Ya. V. ta in. (2009). *Ekonomichna kryza v Ukraini: vymiry, ryzyky, perspektyvy* [Economic crisis in Ukraine: dimensions, risks, prospects]. Ya. A. Zhalilo (Ed.). Kyiv: NISD [in Ukrainian].

Zaika, V. M., & Morhun, V. F. (2016). Typolohiia zhyttievych kryz ta initsial'nykh tendentsiy transformatsii liudyny na osnovi bahatovymirnoi teorii osobystosti [Typology of life crises and initial tendencies of human transformation on the basis of multidimensional theory of personality]. *Psykhologhiia i osobystist' – Psychology and personality*, 2 (10), 29–44 [in Ukrainian].

Zajtseva, L. S. (2011). Ukraina na shliakhu podolannia finansovoi kryzy [Ukraine on the way to overcoming the financial crisis]. *Finansovo-kredytna diial'nist': problemy teorii ta praktyky – Financial and credit activities: problems of theory and practice*, 2(11). Retrieved from <http://fkd.org.ua/article/view/29068/26159> [in Ukrainian].

Kas'ianova, S. B. (2018). Osobystisni resursy podolannia skladnykh zhyttievych sytuatsiy (bezrobittia) [Personal resources for overcoming difficult life situations (unemployment)]. Proceeding of IV International Scientific and Practical conference: *Osobystist' u kryzovykh umovakh ta krytychnykh sytuatsiiakh zhyttia – Personality in crisis and critical life situations*, 52–53, [in Ukrainian].

Kukhta, P. V. (2012). Kryzy, ikh prychny ta naslidky [Crises, their causes and consequences]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 10. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1439> [in Ukrainian].

Laznia, A. (2012). Finansova kryza: prychny vynyknennia ta vplyv na svitovu ekonomiku [Financial crisis: causes and impact on the world economy]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2, 54–62 [in Ukrainian].

Maslou, A. G. (2008). Motivatsiia i lichnost' [Motivation and personality]. 3rd edition. Sankt-Peterburg: Piter [in Russian].

Mel'nyk, A. O. (2014). Svitovi ekonomichni kryzy v ekonomitsi Ukrainy ta ikh naslidky [World economic crises in the economy of Ukraine and their consequences]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky – Global and national economic problems*, 2, 108–113 [in Ukrainian].

Monina, G. B., & Rannala, N. V. (2009). Krizis i psihologicheskie resursy cheloveka [Crisis and psychological resources of man]. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta upravleniya i ekonomiki – Scientific notes of St. Petersburg University of Management and Economics*, 3(25), 93–101 [in Russian].

Panchenko, O. A., & Antonov, V. H. (2020). Turbulentnist' i suspil'ni metamorfozy yak faktory ryzykiv derzhavnoho upravlinnia [Turbulence and social metamorphoses as risk factors for public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats': Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia – Collection of scientific works: Efficiency of public administration*, (63), 170–182. doi: 10.3390/2070-4011.63.2020.212674.

Гнатенко Валерій

Кандидат економічних наук, науковий співробітник
ДЗ «Науково-практичний медичний
реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ
України»

Email: rdckonst@ukr.net

Цитування: Гнатенко, В. (2020). Прогнозування особистісної реакції на економічні державні кризи. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 6–15. doi:10.15421/1520100

Citation: Hnatenko, V. (2020). Prohnozuvannia osobystisnoi reaktsii na ekonomichni derzhavni kryzy [Forecasting personal response to economic state crises]. *Public administration aspects*, 8 (6), 6–15. doi:10.15421/1520100

Стаття надійшла / Article arrived: 09.11.2020

Hnatenko Valeriy

Candidate of Economic Sciences, chief researcher
State Institution “Scientific and Practical Medical
Rehabilitation and Diagnostic Center of the Ministry
of Health of Ukraine”

ORCID: 0000-0003-2659-9202

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

State educational policy through the prism of modern processes in the field of knowledge reproduction

Natalia Hrabovenko, Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzes the modern state educational policy. It is emphasized that the main tasks for the Ukrainian state are to determine social, economic, global and other factors that have both positive and negative impact on the formation of state educational policy, on the model of building educational policy capable of solving current global problems of humankind. It is emphasized that the conceptual analysis of the possibilities of solving global educational problems should be considered in the historical aspect of this issue, which will provide an opportunity to obtain methodologically comprehensive results.

It is emphasized that the dialectical, phenomenological, structural-functional method, the method of collecting and analyzing the original empirical material, content analysis of documents, the method of building temporal models of systems development should be used as basic methods of research of state educational policy. A brief description of the seven stages of the evolution of educational policy concepts and their relationship with the process of reproduction and accumulation of knowledge is given. The evolution of personal and public interests in educational policy is summarized by building temporal spatial models, analyzes a number of global educational problems faced by each nation state in the XXI century, identifies the unique role of balanced state educational policy in preventing threats to the reproduction of scientific knowledge. The principles of realization of the national educational policy are defined: establishment of cooperation of consumers and creators of innovative technologies; breakthrough in the creation and application of information and communication technologies; unification of the global educational space; prevention of increasing the digital divide; elimination of personnel donations of individual countries; establishing flexibility in co-financing education; continuing education. It is established that the implementation of all formulated ethos in the national educational policy will provide an effective result of the functioning of the educational sector, in accordance with the demands of the XXI century, and will protect from current threats in the field of knowledge reproduction.

Keywords: *state educational policy, marketing of education, internationalization of education, information and communication technologies in education, education reform, continuing education, model of educational policy construction*

Державна освітня політика крізь призму сучасних процесів у сфері відтворення знань

Наталія Грабовенко, Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті аналізується сучасна державна освітня політика. Підкреслюється, що головними завданнями української держави є визначення соціальних, економічних, глобальних та інших факторів, які завдають як позитивний, так і негативний вплив на формування державної освітньої політики, на модель побудови освітньої політики, здатну вирішувати поточні глобальні проблеми людства. Підкреслюється, що концептуальний аналіз можливостей вирішення глобальних освітніх проблем слід розглядати в історичному аспекті цього питання, що дасть можливість отримати методологічно комплексні результати.

Підкреслюється, що діалектичний, феноменологічний, структурно-функціональний метод, метод збору і аналізу вихідного емпіричного матеріалу, контент-аналіз документів, метод побудови темпоральних моделей розвитку систем слід використовувати в якості базових методів дослідження державної освітньої політики. Наведено короткий опис семи етапів еволюції концепцій освітньої політики та їх взаємозв'язку з процесом відтворення і накопичення знань. Визначено, що еволюція особистісних і суспільних інтересів в освітній політиці узагальнюється шляхом побудови тимчасових просторових моделей, наведено аналіз низки глобальних освітніх проблем, з якими стикається кожна національна держава в XXI столітті, визначається унікальна роль збалансованої державної освітньої політики в запобіганні загроз відтворення наукових знань. Визначено принципи реалізації національної освітньої політики, а саме: налагодження співпраці споживачів та творців

інноваційних технологій; прорив у створенні і застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій; об'єднання світового освітнього простору; запобігання збільшенню цифрового розриву; ліквідація кадрового донорства окремих країн; забезпечення гнучкості в співфінансуванні освіти; безперервна освіта. Встановлено, що реалізація всіх сформульованих етосів у національній освітній політиці забезпечить ефективний результат функціонування освітнього сектора відповідно до вимог ХХІ століття і захистить від поточних загроз в сфері відтворення знань.

Ключові слова: державна освітня політика, маркетинг освіти, інтернаціоналізація освіти, інформаційно-комунікаційні технології в освіті, реформування освіти, безперервна освіта, модель побудови освітньої політики

Государственная образовательная политика через призму современных процессов в области воспроизведения знаний

Наталья Грабовенко, Межрегиональная Академия управления персоналом

В статье анализируется современная государственная образовательная политика. Подчеркивается, что главными задачами украинского государства являются определение социальных, экономических, глобальных и других факторов, которые оказывают как положительное, так и отрицательное влияние на формирование государственной образовательной политики, на модель построения образовательной политики, способную решать текущие глобальные проблемы человечества. Подчеркивается, что концептуальный анализ возможностей решения глобальных образовательных проблем следует рассматривать в историческом аспекте этого вопроса, что даст возможность получить методологически комплексные результаты.

Подчеркивается, что диалектический, феноменологический, структурно-функциональный метод, метод сбора и анализа исходного эмпирического материала, контент-анализ документов, метод построения темпоральных моделей развития систем следует использовать в качестве базовых методов исследования государственной образовательной политики. Дано краткое описание семи этапов эволюции концепций образовательной политики и их взаимосвязи с процессом воспроизводства и накопления знаний. Определено, что эволюция личных и общественных интересов в образовательной политике обобщается путем построения временных пространственных моделей, дан анализ ряда глобальных образовательных проблем, с которыми сталкивается каждое национальное государство в ХХІ веке, определяется уникальная роль сбалансированной государственной образовательной политики в предотвращении угроз воспроизводства научных знаний. Определены принципы реализации национальной образовательной политики: налаживание сотрудничества потребителей и создателей инновационных технологий; прорыв в создании и применении информационных и коммуникационных технологий; объединение мирового образовательного пространства; предотвращение увеличения цифрового разрыва; ликвидация кадрового донорства отдельных стран; обеспечение гибкости в софинансировании образования; непрерывное образование. Установлено, что реализация всех сформулированных этосов в национальной образовательной политике обеспечит эффективный результат функционирования образовательного сектора в соответствии с требованиями ХХІ века и защитит от текущих угроз в области воспроизводства знаний.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, маркетинг образования, интернационализация образования, информационные и коммуникационные технологии в образовании, реформирование образования, непрерывное образование, модель построения образовательной политики

Introduction.

The creation and wise usage of new scientific knowledge is becoming the main weapon for all national economies in the struggle for survival in a globalized world.

The state of the educational system builds a fundament for the progressive development of

society; the level of providing the population with quality education produces the competitiveness of national science and outlines the possibilities for the development of all spheres of social coexistence. Adjusting the vectors of effective cooperation between the various actors in the education system, have a direct or indirect

impact on the development of the education sector or seek to realize their interests in this development, is the main area of functioning of educational policy mechanisms. In a globalized world, with the emergence of potential threats to the processes of reproduction of knowledge, it becomes necessary to constantly assess the effectiveness of educational policy and to balance state vectors of development.

The analysis of social, economic, global and other factors that influence the formation of state educational policy, the model of building educational policy that can solve current global problems of humankind, became the main objects of the study. Conceptual analysis of the possibilities of solving global educational problems through the mechanisms of educational policy is heuristically significant and cognitively valuable; consideration of the historical aspect of this issue makes it possible to obtain methodologically comprehensive results.

Results. The methodological fundament of the study includes the dialectical, phenomenological, structural-functional method, the method of collecting and analyzing the original empirical material, the content analysis of documents, the method of constructing temporal models of systems development, and others.

The formation of modern ideas about educational policy began in the 50s of the twentieth century. With each new decade, there have been significant paradigm shifts in the methodology of educational research, which «have contributed to the consistent improvement of tools and skills in policy interpretation, given the growing awareness of the complexity of education and policy issues». (Aviram, 1996. p. 437)

The evolution of educational policy concepts and their relationship with the process of reproduction and accumulation of knowledge during the study is summarized in the following stages:

1. *The stage of step-planning educational policy* (1950s). Educational and political thought is subject to the needs of educational planning. "Not quality but quantity" – the emphasis on providing as many people as possible with the existing level of education suited the producers of educational policy. The world community has tried to bridge the growing gap between the

literate and illiterate populations in a situation of progressive growth in the amount of scientific knowledge.

2. *The stage of reciprocity of education with economic and political sphere* (the first half of the 1960's). The educational system is regarded in the open space of the relationship of the educational field subjects with society and national economy. The social mechanism of transformation of social interests into educational policy remains etatic.

3. *The stage of educational policy objectification* (the second half of the 1960s)

The state retains the position of a monopoly manager of available resources, reserves the right to be the sole representative and provider of public interests in education. Educational research seeks to enrich educational policy makers with valuable information to make their activities more productive.

4. *The stage of applied educational policy analysis* (1970's)

The self-regulated market and the customer of educational services (individual or legal entity, enterprise, civil society institutions) begin to dictate the rules in the field of education. Scientific opinions about the inability of educational policy makers to produce objective and far-sighted plans for the development of the education sector under the pressure of etatism are substantiated. The concept of the number of educational services is gradually shifting to their quality.

5. *The stage of education marketization* (1980's)

The problem of the dichotomy of state regulation and systemic and institutional autonomy of education is researched. The analysis of national education systems in the coordinate system of the balance of state and market control is becoming widespread. A significant indicator of market control of education characterized competitive educational systems with a high degree of knowledge and innovation of educational and scientific services. A significant indicator of state control characterized accessible education with a traditional teaching methodology, but one that did not fully focus on global trends in the development of scientific knowledge.

6. *Stage of strategic educational policy* (1990's)

In the context of a growing shortage of resources, strategic approaches to the development of educational policy have become relevant. This stage is characterized by the growing influence on educational policy of the claims of certain stakeholders, in particular civil society institutions, non-profit organizations. The current increase in the prestige of certain professions that are in demand abroad, rather than nationally, through aggressive advertising in a particular country, may introduce some imbalance into this axis.

7. *Stage of institutionalization of the educational market and the formation of a global educational space* (the beginning of the XXI century)

There are growing personal requests to the network of educational services and educational policy in general – a person, taking into account the requirements of the information society, in their own effective professional development seek to meet their needs in the form of quality, affordable, relevant, competitive and innovative education.

Summarizing the growing anthropological motives in the works of foreign theorists of educational policy, in the course of the study it was decided to determine the personal aspect of the basic in the construction of the temporal scheme of educational space at this stage. The formation of personal educational needs begins to be influenced by other players in the educational field. In the course of the research, we determined that for an effective educational policy, all actors (state, market, civil society institutions, interested business structures and national educational staff) must be balanced in their influence on the individual, who is searching for the place to implement educational needs. If the pressure of any of them causes disparities, the educational demands of the individual will remain unsatisfied or will be incompletely satisfied (for example, high-quality education is not always available to the general population; education relevant in this society does not always contain an element of innovation). At this stage, in the absence of a stable, orderly relationship between the institute of education and the institute of the market, training began not on the basis of market needs, but on the demand

for educational services, which often gives false signals. While putting personal educational requests in the center of state educational policy, it is necessary to consciously consider the vector of the latter, so as not to succumb to the hype of social order, and adequately respond to the state of employment. The study found that the state has a significant influence on the production of quality and affordable education, educational staff influences the quality and innovative content of education; and market has effect on innovation and competitiveness of the educational service system, etc.

In our opinion, in order to balance the conscious and adequate XXI century personal educational needs and overcoming or preventing threats to the reproduction of scientific knowledge in the information society, all vectors of national educational policies should be aimed at implementing such principles.

1) *Established cooperation between consumers and creators of innovative technologies.*

In our opinion, in the modern economy, educational institutions perform the function of enriching the individual only with professional knowledge. The XXI century demands the education of a creative and independent, mobile and comprehensively developed personality, able to respond flexibly to the changing conditions of the information society. In a knowledge-based society, public education policy, by defining the rules of the game in the educational space, should promote the implementation of developmental research programs that will teach people, above all, to develop new knowledge.

2) *A breakthrough in the creation and application of information and communication technologies (ICT).*

This idea includes the development and implementation of innovative multimedia programs, virtual courses of lectures and libraries, forms of distance learning. The largest US universities have been operating in parallel for a decade in a new dimension of «electronic universities» (UNESCO World Report, 2005, p.84-85). This experience will be useful for every national education system. However, it should be remembered that ICT is only a tool for the development of cognitive abilities of the

individual, which should be used wisely. After all, information is a passive object of subjective interpretation, and knowledge is intensive. It is essential to have some social experience while learning.

3) *Unification of the global educational field.* In educational practice, there are known examples of unsuccessful usage of imported educational technologies due to the lack of adequate social capital on a national basis, even in the presence of a highly developed education system. In the process of forming a single educational space, it is the responsibility of educational policy makers to properly rethink international educational experience. In this sense, overcoming the difference between educational standards by states through the definition of universal standards of one of the countries, as a consequence of the practice of creating an international center for standardization and examination of education systems, will contribute to the development of a united educational field.

4) *Preventing the increase of the digital dividing.* There is a direct link between the state of the information society and the formation of the digital dividing, which, according to experts in the world, is constantly growing, primarily due to illiteracy. The essence of the digital dividing is not in quantitative parameters, but in the real provision of GDP growth through a knowledge-based economy. Therefore, public strategies at the national level of partnership between educational institutions and the population should work to prevent the widening of this gap.

5) *Liquidation of personnel donations of individual countries.* A significant role in the recruitment of scientific and teaching staff of the highest qualification in developed countries assigned to the mobility of scientists and the migration of highly qualified specialists. The United States currently employs 400,000 people with higher education from Europe, and only 13% of them plan to return home. (Time Europe) Thus, European countries, where educational services are mostly paid for by the state, become educational donors to the United States. The donor state prepares a specialist at the expense of the national budget and, at the same time, loses them, being unable to provide good work.

20

At the same time, in the era of the formation of the global educational field, the migration of scientists should be encouraged. Therefore, certain strategic programs for the exchange of resources between the donor country and the host country should be considered at the interstate level, through the mechanisms of national educational policies.

6) *Establishing flexibility in the education co-financing.* There is no doubt that the modern type university was created by Europe before America appeared on the map. At this stage, Europe has lost its leadership in higher education to the United States (according to the Shanghai ranking, the United States has 17 universities in the top twenty world universities-leaders) (Time Europe). The reason for this phenomenon is the well-established co-financing of education in the United States, which comes from various sources: from the state, from philanthropists, entrepreneurs and, of course, the students themselves. Limited public funding for European universities means that European governments are forcing universities to teach more and more students without the necessary funds. The quality of education is inevitably declining. Although, as the American model shows, people are willing to pay for quality higher education because they know it will benefit them in the future. That is why America spends twice as much GDP as Europe on higher education.

Detailed state regulation of education limits the ability of universities to respond quickly to changing environments. As more countries move to co-financing, public education policy should aim to help talented students, but focus on establishing non-state channels of education funding.

7) *Continuous education.* Declining birth rates and increasing life expectancy are the factors that increase the need for continuous education. According to forecasts, by 2050 the working age population of Europe will decrease by 19% compared to 2008, and the number of people over 65 will increase by 60%. As a result, in Europe, the average ratio between pensioners and the working population will increase from 24% in 2008 to 50% in 2050. The result of such growth will be an increase in the burden on pension funds,

rising health care costs while reducing the number of workers producing material goods. In this sense, the changing demographic situation will require additional investment in technology and human capital to ensure that the renewal of knowledge occurs not only through young people but also through people of all ages.

Conclusion. Thus, the study summarizes the evolution of personal and public interests in educational policy through the construction of temporal spatial models, analyzes a number of global educational problems faced by each state in the XXI century, identifies the exceptional role of a balanced state educational policy in the process of preventing threats to the reproduction of scientific knowledge. It is established that the implementation of all formulated educational ethos in the national educational policy will give an effective result of the functioning of the educational sector, in accordance with the demands of the XXI century, and will protect from current threats in the field of knowledge reproduction.

In the process of forming the model of public administration in modern Ukraine, in addition to the above, it is likely to take into account the innovative aspect (it mainly affects the quality of education to manage

it) and the regional factor of education. All European countries are now more interested in controlling the quality and development of higher education through the organization of effective governance in higher education institutions, gradually expanding their autonomy and responsibility. In practice, this is reflected in the creation and development of structures that perform intermediary functions between the state and higher education institutions. Data on the level and quality of education play an increasing role in investment decisions. The multi-subject educational policy of the XXI century encourages a new consideration of the education phenomenon in the context of the need to prevent global educational problems that can lead to information catastrophes and hinder the formation of a united educational field. Openness of interaction between the state and other subjects of educational and political relations can prevent threats to the reproduction of knowledge with the assistance of national educational policies. In a globalized world, with the emergence of potential threats to the processes of reproduction of knowledge, it becomes necessary to constantly assess the effectiveness of educational policy and balancing state vectors of development.

REFERENCES

- Aviram, A. (1996). The Decline of the Modern Paradigm in Education. *International Review of Education*, 42 (5), 437–438.
- Bykov, V.Yu. (2001). Intehratsiia systemy osvity Ukrainy u svitovyi osvittii prostir: proektnyi pidkhid yak efektyvnyi instrument yii realizatsii [Integration of the education system of Ukraine into the world educational space: project approach as an effective tool for its implementation]. *Profesiina osvita: pedahohika i psykholohiia – Vocational education: pedagogy and psychology*, 3, 65–73 [in Ukrainian].
- Reimers, F., & McJinn, N. (1997). *Informed Dialogue – Using Research to Shape Education Policy around the World*. Westpost. Praeger.
- Semenets-Orlova I. (2019). Processual aspects of educational changes: empirical findings institutional level *Advanced Education*, 1(7), 64–67. doi: 10.20535/2410-8286.82887.
- Semenets-Orlova, I. (2018). Tendencies in reforming the educational system of modern Ukraine: national and regional aspects. *Public management : collection*, 2 (12), 171–179. doi: 10.31618/vadnd.v1i12.91.
- Semenets-Orlova, I.A. (2018). Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia osvity zminy v Ukraini [Theoretical principles of public administration of educational changes in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv: Mizhrehion. Akad. upr. personalom [in Ukrainian].
- Shevchenko, S. O. (2012). Obgruntuvannia kontseptsii efektyvnoho derzhavno-hromadskoho mekhanizmu upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity v Ukraini [Substantiation of the concept of effective state-public mechanism of quality management of higher education in Ukraine]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_17 [in Ukrainian].

Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG) [Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)]. (2015). Kyiv: TOV "TsS". Retrieved from http://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf [in Ukrainian].

Time Europe. Retrieved from <http://www.time.com/time/europe/magazine/printout/0,13155,901040119-574849,00.html>.

UNESCO World Report. (2005). Towards Knowledge Societies. Paris.

Грабовенко Наталія

Кандидат педагогічних наук, доцент

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Hrabovenko Natalia

Candidate of Pedagogic Sciences, Assoc. Prof.

Interregional Academy of Personnel Management

Email: natagrabovenko@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8896-1292

Цитування: Грабовенко, Н. (2020). Державна освітня політика крізь призму сучасних процесів у сфері відтворення знань. *Аспекти публічного управління*, 8(5), 16–22. doi: 10.15421/1520101

Citation: Hrabovenko, N. (2020). Derzhavna osvitalia polityka kriz pryzmu suchasnykh protsesiv u sferi vidtvorennia znan [State educational policy through the prism of modern processes in the field of knowledge reproduction]. *Public administration aspects*, 8(6), 16–22. doi: 10.15421/1520101

Стаття надійшла / Article arrived: 11.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

DOI: 10.15421/1520102

УДК: 352/354.08:316.46](477)(045)

Зарубіжний досвід розвитку лідерства для України (на прикладі Німеччини та Польщі)

Роман Сторожев, Національна академія державного управління при Президентові України

На сучасному етапі інтеграції Української держави до європейської спільноти перед вітчизняними лідерами постають нові завдання, які вимагають підвищення ефективності публічного управління та публічного адміністрування на засадах демократизму, людиноцентризму.

Актуальність теми розвитку публічного лідерства в Україні тісно пов'язана з вивченням досвіду зарубіжних країн щодо механізмів формування та розвитку публічного лідерства, що характеризується високим рівнем моральних цінностей, відповідальністю, комунікативністю, скромністю. Нова управлінська парадигма, яка впроваджується в публічне управління та публічне адміністрування України також вимагає впровадження нових якостей публічного лідерства, які проявляються через утвердження моральних цінностей в особистості лідера, його моделей поведінки в реформуванні публічної служби. На думку автора, такі якості лідерства як делегування повноважень в органах публічної влади, міжгалузеве співробітництво в публічному управлінні зумовлюють розвиток лідерства у контексті освітніх тенденцій зарубіжних країн.

У статті розкрито пріоритетні моделі публічного лідерства західноєвропейських країн як передумову формування успішної особистості, успішних лідерських якостей, тенденцією якого є такий важливий чинник як публічність, оскільки до 90-х років XX ст. далеко не всі державні управлінці європейських країн були публічними.

Автор статті пропонує розглянути особливості розвитку публічного лідерства у Німеччині та Польщі. Такі якості лідерства як здатність до самоосвіти, делегування повноважень, транспарентне (прозорості, відкритості та активізації) та трансформаційне співробітництво. Вони зумовлюють новий стиль розвитку лідерства у західноєвропейських країнах, яке буде корисним для впровадження в Україні. Тому актуальність статті не викликає сумнівів.

Ключові слова: моделі публічного лідерства, лідерські якості, особистість лідера, типологія лідерства, західноєвропейські країни, розвиток публічного лідерства, самоосвіта, делегування повноважень, транспарентність, трансформаційне співробітництво, моральні цінності, відповідальність, комунікативність, скромність

Foreign experience of leadership development for Ukraine (on the example of Germany and Poland)

Roman Storozhev, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

At the current stage of Ukrainian state integration into European community, country leaders face new challenges that require improving efficiency of public management and public administration based on democracy and human-centeredness.

Urgency of public leadership development in Ukraine is closely related to the foreign countries' experience study on the mechanisms of formation and development of public leadership, characterized by a high level of moral values, responsibility, communication, modesty. The new management paradigm, being introduced in public administration and public management in Ukraine, also requires introduction of new qualities in public leadership, manifested through establishment of moral values in the leader's personality, leader's behavior in public service reform. According to the author, such qualities of leadership as delegation of powers in public authorities, intersectoral cooperation in public administration determine development of leadership in the context of educational trends in foreign countries.

The article reveals priority models of public leadership of Western European countries as a prerequisite for formation of successful personality, successful leadership qualities, the trend of which is such an

important factor as publicity, because before the 90s of the twentieth century not all government officials in European countries were public.

The author of the article proposes to consider the features of the development of public leadership in Germany and Poland. Leadership qualities such as the ability to educate themselves, delegation of authority, transparent (transparency, openness and activation) and transformational cooperation. They determine a new style of leadership development in Western European countries, which will be useful for implementation in Ukraine. Therefore, the relevance of the article is beyond doubt.

Keywords: *models of public leadership, leadership qualities, personality of the leader, typology of leadership, Western European countries, development of public leadership, self-education, delegation of powers, transparency, transformational cooperation, moral values, responsibility, communication, modesty*

Зарубежный опыт развития лидерства для Украины (на примере Германии и Польши)

Роман Сторожев, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

На современном этапе интеграции Украинского государства в европейское сообщество перед отечественными лидерами возникают новые задачи, которые требуют повышения эффективности публичного управления и публичного администрирования на принципах демократизма, человекоцентризма.

Актуальность темы развития общественного лидерства в Украине тесно связана с изучением опыта зарубежных стран по механизмам формирования и развития общественного лидерства, характеризуется высоким уровнем нравственных ценностей, ответственностью, коммуникативностью, скромностью. Новая управленческая парадигма, которая внедряется в общественное управление и публичное администрирование Украины также требует внедрения новых качеств публичного лидерства, которые проявляются через утверждение нравственных ценностей в личности лидера, его моделей поведения в реформировании публичной службы. По мнению автора, такие качества лидерства как делегирование полномочий в органах публичной власти, межотраслевое сотрудничество в публичном управлении обуславливают развитие лидерства в контексте образовательных тенденций зарубежных стран.

В статье раскрыты приоритетные модели публичного лидерства западноевропейских стран как предпосылку формирования успешной личности, успешных лидерских качеств, тенденцией которого является такой важный фактор как публичность, поскольку до 90-х годов XX века далеко не все государственные управленцы европейских стран были публичными.

Автор статьи предлагает рассмотреть особенности развития общественного лидерства в Германии и Польше. Такие качества лидерства как способность к самообразованию, делегирование полномочий, транспарентное (прозрачности, открытости и активизации) и трансформационное сотрудничество. Они обуславливают новый стиль развития лидерства в западноевропейских странах, которое будет полезным для внедрения в Украине. Поэтому актуальность статьи не вызывает сомнений.

Ключевые слова: *модели публичного лидерства, лидерские качества, личность лидера, типология лидерства, западноевропейские страны, развитие общественного лидерства, самообразование, делегирование полномочий, транспарентность, трансформационное сотрудничество, моральные ценности, ответственность, коммуникабельность, скромность*

Постановка проблеми.

Нова управлінська парадигма, яка активно впроваджується у вітчизняне публічне управління, вимагає формування нових якостей у публічного лідерства, які проявляються через утвердження моральних цінностей особи-

стості, його моделей поведінки в комунікації, самоменеджменті, стресових ситуаціях. У цій статті ми розглянемо особливості розвитку публічного лідерства у Німеччині та Польщі. Такі якості лідерства як здатність до самоосвіти, делегування повноважень, транспарентне (прозорості, відкритості та

активізації) та трансформаційне співробітництво зумовлюють новий стиль розвитку лідерства у західноєвропейських країнах, яке буде корисним для впровадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у дослідження лідерства в державному (публічному) управлінні з конкретизацією принципів зробили В. Голубь, Н. Гончарук, В. Гошовська, І. Грищенко, Г. Дмитренко, Л. Карамушка, О. Крюков, Б. Кухта, Н. Нижник, Т. Новаченко, М. Пірен, Ф. Рудич, І. Сурай, Л. Пашко, Ф. Рудич та інші. Однак питання дослідження лідерства в зарубіжних країнах у публічно-управлінській діяльності в умовах реформування державної служби не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми даної розвідки.

Мета статті – розкрити сутність лідерства в публічно-управлінській діяльності на прикладі зарубіжних країн, зокрема на прикладі Німеччини та Польщі.

Виклад основного матеріалу. У Німеччині існує система навчальних закладів, які займаються підвищенням кваліфікації державних службовців. Центральне місце в ній займає Федеральна академія державного управління при Міністерстві внутрішніх справ. Особливим у цьому процесі можна визначити загальну спрямованість навчання, що пов'язується не з передачею знань, а з розвитком певного способу мислення та поведінки службовців (Калашник, 2013, с. 146; *Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами*, 2013, с. 26).

Під час підвищення кваліфікації перевага надається практичним заняттям, а не проведенням лекцій, чи інших занять в аудиторії. Тож, відбувається стажування як на робочих місцях, так і за кордоном.

Першість надається інтерактивним методам навчання під наставництвом викладачів, метою яких є організація дискусій, мозкових штурмів, «круглих столів», що спрямовані на здійснення індивідуального або колективного пошуку вирішення різноманітних проблем, що виникають чи можуть виникати під час їх професійної діяльності. У публічних службовців розвивається звичка щодо вдосконалення компетенції у процесі самостійного навчання через проблемно-пошуковий метод.

Підвищення кваліфікації публічних

службовців вищого рангу –управлінців-лідерів проводиться у Федеральній академії державного управління Німеччини (Калашник, 2013, с. 46). Наявність широкого спектру навчальних програм, тематичних планів тощо для самостійного вивчення дозволяє створити методичний інструментарій супроводу самоосвітньої діяльності керівника (посадовця) протягом усієї його кар'єри. Важливим є те, що освітні програми побудовані за модульним принципом, що робить їх гнучкими. Постає можливість створення різних навчальних курсів та програм, що відповідають суспільним потребам – конкретної громади чи певної території. Зміст навчальних програм інформує службовця щодо наявності нових знань і тенденцій у сфері його діяльності, спонукаючи його до оволодіння ними (Калашник, 2013, с. 106).

Отже, для підтвердження права на заміщення вищої посади та здійснення успішної службової кар'єри постає необхідність здійснення безперервної освіти. Цікавим фактом слід визначити той, що обов'язкові предмети вивчають у спеціалізованих навчальних закладах публічного управління, а факультативні – право певної землі, профільні інноваційні технології та стратегії розвитку, зокрема й лідерства, вивчаються публічним службовцем самостійно. Зауважимо, що для заміщення вищої посади необхідно скласти кваліфікаційний іспит.

При Вищій школі публічного управління Німеччини діє Євроінститут – Інститут транскордонного співробітництва із Францією, а сама Вища школа підтримує численні партнерські зв'язки із закладами інших країн (Калашник, 2013, с. 146; *Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами*, 2013, с. 26). Активна, реальна та безперервна самоосвіта створює умови для підтвердження статуту державного службовця, впливаючи на розвиток лідерства, який сприяє його кар'єрному просуванню.

За останні десятиліття розроблено досконалу систему навчання державних службовців у Польщі. Однак шлях до такого результату був непростим. З початком адміністративної реформи в 90-х роках у Польщі, пов'язаної з впровадженням Кон-

цепції нового публічного управління, поставила нагальна потреба відповідних кадрів державної служби та її керівництва, що могли б забезпечили чітке й організоване впровадження змін у державному будівництві.

Основним законодавчим актом, що регулює процес навчання державних службовців, є Конституція Польщі (квітень 1997 р.), яка визначає головні завдання корпусу державної служби, а саме: «забезпечення професійного, якісного, неупередженого та політично нейтрального виконання завдань держави» (ст. 153) (*Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*, 2020).

Закон про цивільну службу (1996, 1998, 2006, 2008, 2015 рр.), окрім важливих питань будівництва публічної адміністрації, визначає підходи до навчання державних службовців. Зокрема, у Законі визначено такі види підготовки державних службовців: навчання центральне, загальне навчання, навчання як частина індивідуальної програми професійного розвитку держслужбовця, навчання спеціальне. Навчання для державних службовців організовується з метою поглиблення знань і розвитку умінь, необхідних для виконання завдань державної служби. Для кожного виду навчання передбачено свої цілі (*Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*, 2020).

Центральне навчання організовується для державних службовців з метою підтримки та реалізації завдань державної служби; поширення засад державної служби та принципів етики державних службовців; поширення стандартів управління персоналом; розвитку здатності координувати роботу на рівні органів управління та між ними; поширення знань, необхідних для виконання завдань державної служби.

Загальне навчання організовується з метою розвитку знань і навичок державних службовців, вкрай необхідних для успішного виконання завдань державної служби.

Навчання як частина індивідуальної програми розвитку державного службовця організовується з метою набуття ним знань і навичок окреслених означеною програмою.

Навчання спеціальне організовується

з метою поглиблення та оновлення знань і навичок державних службовців у сфері, пов'язаній з завданнями органів управління (*Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*, 2020).

Серед важливих документів, які визначають спеціальну політику з підготовки фахівців державної служби в Польщі, варто відзначити такі два документи, як: «Навчальна політика державної служби» (2012 р.) («*Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej*») та «Директиви щодо впровадження навчальної політики державної служби» (2012 р.) («*Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej*») (*Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej*, 2009).

Перший документ має характер теоретичний, другий – практичний. У першому репрезентовано аналіз сучасного стану функціонування державної служби, у другому – збірник практичних інструкцій, у яких крок за кроком показано, як краще будувати внутрішню ефективну систему розвитку державних службовців. Завдяки цим документами запроваджувалася спеціальна політика щодо підготовки фахівців державної служби, полегшувався пошук шляхів розвитку і планування кар'єри держслужбовців, а передбачені в ній навчальні заходи спрямовували на ефективне заповнення прогалин у роботі державної служби, що, безсумнівно, має велике значення для рівня якості надання послуг населенню.

Варто також зазначити, що спеціальна політика щодо навчання держслужбовців постійно вдосконалюється.

У контексті проведення спеціальної політики з підготовки держслужбовців особлива увага приділяється навчанню лідерів державної служби. Це було пов'язано з підготовкою державних службовців до активної участі в структурах Європейського Союзу та впровадженням менеджерської моделі в публічному управлінні, що вимагало нового типу державного управління, так званого лідера змін, здатного активізувати інших людей на виконання поставлених завдань.

У 2002 році було здійснено навчання працівників Канцелярії Прем'єр-міністра; Міністерства фінансів; Міністерства еко-

номіки; Міністерства праці та соціальної політики; Міністерства сільського господарства та розвитку села; Міністерства правосуддя; Міністерства внутрішніх справ та адміністрації; Міністерства закордонних справ; Міністерства охорони навколишнього середовища; Міністерства охорони здоров'я; Мазовецького та Шльонського воєводств у межах європейської програми «Зміцнення управлінських здібностей» з таким партнерськими інституціями, як: Управління Ради Міністрів Великої Британії та Північної Ірландії, Державної школи публічного управління Королівства Данії, Національного інституту державного управління Королівства Іспанії (Działania Urzędu Służby Cywilnej mające na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej, 2003).

У 2003 році були організовані річні студії для генеральних директорів як представників стратегічних кадрів публічного управління з метою поглиблення знань у сфері застосування правового порядку та чесних методів управління, а також формування лідерських компетенцій та менеджерських умінь. Тематика курсів включала проблеми функціонування державної служби, дотримання законодавчих процедур, адміністративного права, проблеми організації, управління, нагляду і контролю.

У 2004 р. був реалізований європейський проект «Підвищення свідомості членів корпусу публічного управління щодо етичних дилематів» за участю грецького консорціуму Центр європейської конституції – Themistocles & Dimitris Tsatsos Founion і Diadikasia Business S. A. (Gierelo, 2003).

У 2003–2004 роках були організовані навчання для зміцнення польської управлінської адміністрації та розвитку корпусу керівників-лідерів з метою ефективного впровадження стандартів публічного управління. Серед питань, які розглядалися в ході навчання, були такі, як: доступ до публічної інформації, техніка обслуговування клієнта в державних установах, управління якістю надання послуг клієнтам, виклики для сучасного лідера-керівника державної установи, зміцнення інноваційності публічного управління, засади

суспільного діалогу тощо.

У 2007–2009 роках в департаменті державної служби в межах Програми «Оперативний людський капітал» (Пріоритет V «Добре управління»), що співфінансувався Європейським соціальним фондом, був реалізований проект: «Навчання людей, призначених на високі державні посади». Метою проекту передбачалося формування лідерських якостей у керівників державних установ, організацій та підрозділів (Kempa, 2007).

З цією метою було організоване центральне навчання під назвою «Сучасне лідерство в публічній організації змін – роль керівних посад на державній службі» (Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej) (Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej, 2010) для працівників, які займають високі посади на державній службі, і які впроваджують істотні зміни у функціонування держави, економіки та суспільства.

У 2014 році були організовані тренінги для працівників Канцелярії Голови Ради Міністрів, різних міністерств і воєводств на тему: «Етика, протидія корупції та конфліктам інтересів з метою надання обраним лідерам державної служби відповідних знань, набуття яких сприяло б етичності і прозорості діяльності управлінської адміністрації (Tomaszewska, 2014, p. 14).

У 2018 році відбулися центральні навчання лідерів державної служби (працівники міністерств та адміністрацій воєводств) в рамках формування культури порядності та чесності на державній службі з метою підтримки виконання ними функцій етичного лідера. Заняття відбувалися в різних формах: лекції, практичні заняття в групах, дискусії, рольові ігри, тренування (coaching), аналіз ситуацій тощо (Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 o służbie cywilnej, 2018, s. 4).

Політики, вчені, випускники школи відзначають позитивні сторони в її діяльності. Наприклад, цікавими є регулярні зустрічі державних службовців-практиків, лідерів державного управління. Перша така зустріч «Спільнота практиків управління людь-

ми» («Wspólnota Praktyków ds. HR (Human Resources) в державному управлінні» відбулася у квітні 2013 року. На цих зустрічах піднімаються різні проблеми, пов'язані з управлінням людськими ресурсами (проблеми права, етики, корупції, економіки, соціальні питання) за участю слухачів Національної школи державного управління (Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, 2018, s. 4).

Висновок. Проведений аналіз зарубіжного досвіду розвитку лідерства в контексті освітніх тенденцій зарубіжних країн (досвід Швеції, Норвегії, Нідерландів, Швейцарії, Німеччини, Польщі) показує, що європейська інтеграція призвела до взаємовпливів у цьому процесі. Окреслена одностайність обертається навколо розуміння та усвідомлення державними службовцями, управліннями-лідерами значущості безперервного навчання, значущості рекрутингу та неприйняття до цієї когорти випадкових, непрофесійних людей. Це дає змогу ствердитися у думці про важливість актуалізації досвіду та освітніх тенденцій європейських держав та його творчої адаптації в Україні.

Визначено, що підвищенням кваліфікації публічних службовців вищого рангу – управлінців-лідерів проводить Федеральна академія державного управління Німеччини. Особливим у цьому процесі можна визначити загальну спрямованість навчання, що пов'язується

не з передачею знань, а з розвитком певного способу мислення та поведінки службовців. Під час підвищення кваліфікації перевага надається практичним заняттям, а не проведенням лекцій, чи інших занять в аудиторії. Тож, відбувається стажування як на робочих місцях, так і за кордоном.

Особливу роль щодо підготовки лідерів у Польщі відіграє Національна школа державного управління (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego) im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego). Цей вищий навчальний заклад не є типовим для Польщі. Він був створений у 1989 р. у відповідь на докорінні зміни в країні на той час. За мету було поставлено створити навчальний заклад нового типу європейського зразка, який би зміцнив польську державну службу. Крайова школа підпорядкована Голові Ради Міністрів Польщі, готує кадри для місцевого самоврядування та вищих державних службовців польської адміністрації, здійснює підготовку та перепідготовку кадрів державної служби, зокрема лідерів. Метою Національної школи державного управління є підготовка високопрофесійних працівників адміністрації та лідерів публічного управління.

REFERENCES

- Chappelet J.-L. (2017). Trends in Swiss Civil Servants Training. CSPTC 2017. Retrieved from <http://www.csptc.gov.tw/hrd/2017/images/speech3.pptx> [in English].
- Council of Europe. (2013). *Poradnik iz suchasnoho ta efektyvnoho upravlinnya lyuds'kymy resursamy* [Guide to modern and effective human resource management]. (p. 26). [in Swedish].
- Działania Urzędu Służby Cywilnej mające na celu poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Retrieved from <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1556.pdf> [in Poland].
- Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique Retrieved from <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwbasedocuments/idmpa01> [in French].
- Gierelo, K. (2003). *Wizerunek (image) – teoria i praktyka*. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego [in Poland].
- Kalashnyk, N. S. (2013). *Samoosvita dezhavnykh sluzhbovtiv : kompetentnisnyy pidkhid* [Self-education of state employees: competence approach]. (p. 149). Dnipro [in Ukrainian].
- Kempa, B. (n. d.). *Celem KSAP jest kształcenie przyszłych liderów*. Retrieved from <http://www.radiomaryja.pl/informacje/b-kempa-celem-ksap-ksztalcenie-przyszlych-liderow> [in Poland].
- Meer, F.M. van de, Kerkhoff, A.D.N., Osch, D.A.G.T. van. (2014). Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. *IIAS Administrative History Conference* (pp. 20–25). Corfu, Greece: IIAS Administrative History study group [in English].
- Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Retrieved from https://www.dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/skrypt_gamma.pdf [in Poland].
- Oferta szkoleń 2018. Retrieved from http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/oferta_szkolen_2018_0.pdf [in Poland].
- Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2011 r. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/plan_szkolen_centralnych_w_sluzbie_cywilnej_na_2011_r.pdf [in Poland].

Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2018 r. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/plan_szkolen_centralnych_w_sluzbie_centralnych_na_2018_rok.pdf [in Poland].

Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zal_nr_2.pdf [in Poland].

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp.pdf> [in Poland].

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150000960/O/D20150960.pdf> [in Poland].

Swedish Council for Strategic Human Resources Development. (n. d.). An Introduction to Shared Values for Civil Servants. Retrieved from <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf> [in Swedish].

Tomaszewska, A., & Szymański, R. (2014). Szkolenia centralne w 2014 r. *Przegląd Służby Cywilnej*, 4(31) lipiec–sierpień, 14 [in Poland].

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990490483> [in Poland].

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf> [in Poland].

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061701218> [in Poland].

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19960890402> [in Poland].

Van der Hoven, R. (n. d.). La formation européenne destine aux hauts fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne Rutger van der Hoven. Retrieved from <http://www.eipa.eu/en/eipascode/downloadarticle/&tid=1633> [in Poland].

Wytyczne dotyczące wdrażania Polityki szkoleniowej w służbie cywilnej. Retrieved from https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zal_nr_3.pdf [in Poland].

Сторожев Роман

Кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при
Президентів України

Email: ris03021976@ukr.net

Storozhev Roman

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.
National Academy for Public Administration under the
President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-5103-7274

Цитування: Сторожев, Р. (2020). Зарубіжний досвід розвитку лідерства для України (на прикладі Німеччини та Польщі). *Аспекти публічного управління*, 8(6), 23–29. doi: 1015421/152102

Citation: Storozhev, R. (2020). Zarubizhnyi dosvid rozvytku liderstva dlia Ukrainy (na prykladi Nimechchyny ta Polshchi) [Foreign experience of leadership development for Ukraine (on the example of Germany and Poland)]. *Public administration aspects*, 8 (6), 23–29. doi: 1015421/152102

Стаття надійшла / Article arrived: 11.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

Роль фасилітативного механізму у забезпеченні виборчого процесу в Україні

Максим Михайлов, Національна академія державного управління при Президентові України

Громадянське суспільство постає реальним суб'єктом впливу на електоральні процеси в Україні. Завдяки умілому й креативному використанню новітніх інформаційно-комунікаційних технологій виборчі перегони останніх років дали старт Інтернет-проєктам, зробили вибори більш прозорими та відкритими, й звузили поле для відвертих маніпуляцій і фальсифікацій виборів.

У поданій статті автор розкриває роль фасилітативного механізму у забезпеченні участі інститутів громадського суспільства в електоральній комунікації, який спрямований на збір інформації щодо порушень виборчого законодавства. Функціонування цих ініціатив можливе завдяки поширенню дієвих інструментів громадського моніторингу виборчого процесу.

Посилаючись на твердження зарубіжних та вітчизняних фахівців у сфері добору, навчання та розвитку персоналу однією з найважливіших компетенцій управлінця вважається фасилітація. Тобто це особлива технологія управління в контексті здійснення командного підходу у сфері публічного управління та адміністрування.

На основі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених автор здійснює вивчення особливостей фасилітативного механізму щодо залучення громадськості до електоральної комунікації, а також виокремлює основні чинники, які сприяють підвищенню ефективності публічного управління та адміністрування у цій сфері діяльності.

Водночас автор характеризує електоральні комунікації, які сьогодні активно здійснюються завдяки інноваційному розвитку інформаційно-комунікаційним технологіям, серед яких – електронні та цифрові ресурси.

У поданій статті автор розглядає особливості запровадження фасилітативного механізму щодо участі громадськості в електоральній комунікації, який, на його думку, є актуальним щодо інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу у сфері публічної діяльності, що й зумовило вибір теми статті.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, виборчі перегони, виборчі процеси, фасилітативний механізм, інститути громадського суспільства, електоральні комунікації, інструменти громадського моніторингу та контролінгу, фасилітація, Інтернет-проєкти, електронні ресурси, цифрові ресурси, інноваційний розвиток, публічне управління та адміністрування

The role of the facilitative mechanism in support of the election process in Ukraine

Maksim Mykhailov, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Civil society is a real subject of influence on the electoral processes in Ukraine. Thanks to the skillful and creative use of the latest information and communication technologies, the election races in recent years have given rise to Internet projects, made the elections more transparent and open, and narrowed the field for outright manipulation and election fraud in Ukraine.

In this article, the author reveals the role of a facilitative mechanism in ensuring the participation of civil society institutions in electoral communication, which is aimed at collecting information on violations of electoral legislation. The functioning of these initiatives is possible thanks to the dissemination of effective tools for public monitoring of the electoral process.

Referring to the approval of foreign and domestic specialists in the field of selection, training and development of personnel, one of the most important competencies of a manager is facilitation. That is, it is a

special management technology in the context of the implementation of the team approach in the field of public administration and administration.

Based on the analysis of scientific works of domestic and foreign scientists, the author studies the features of the facilitative mechanism for involving the public in electoral communication, and also highlights the main factors that contribute to increasing the efficiency of public administration and administration in this area of activity.

At the same time, the author gives a characteristic of electoral communication, which is actively carried out today thanks to the innovative development of information and communication technologies - electronic and digital resources.

In this article, the author considers the features of the implementation of the facilitation mechanism regarding public participation in electoral communication. According to the author, it is relevant for information and communication support of the electoral process in the field of public activity, which led to the choice of the topic of the article.

Keywords: *information and communication technologies, electoral races, electoral processes, facilitative mechanism, civil society institutions, electoral communication, tools of public monitoring and controlling, facilitation, Internet projects, electronic resources, digital resources, innovative development, public administration and administration*

Роль фасилитативного механизма в обеспечении избирательного процесса в Украине

Максим Михайлов, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Гражданское общество возникает реальным субъектом влияния на электоральные процессы в Украине. Благодаря умелому и креативному использованию новейших информационно-коммуникационных технологий избирательные гонки последних лет дали старт Интернет-проектам, сделали выборы более прозрачными и открытыми, и сузили поле для откровенных манипуляций и фальсификаций выборов.

В данной статье автор раскрывает роль фасилитативного механизма в обеспечении участия институтов гражданского общества в электоральной коммуникации, направленного на сбор информации о нарушениях избирательного законодательства. Функционирование этих инициатив возможно благодаря распространению действенных инструментов общественного мониторинга избирательного процесса.

Ссылаясь на утверждение зарубежных и отечественных специалистов в сфере подбора, обучения и развития персонала одной из важнейших компетенций управленца считается фасилитация. То есть, это особая технология управления в контексте осуществления командного подхода в сфере публичного управления и администрирования.

На основе анализа научных работ отечественных и зарубежных ученых автор осуществляет изучение особенностей фасилитативного механизма по привлечению общественности к электоральной коммуникации, а также выделяет основные факторы, способствующие повышению эффективности публичного управления и администрирования в этой сфере деятельности.

В то же время автор характеризует электоральные коммуникации, которые сегодня активно осуществляются благодаря инновационному развитию информационно-коммуникационным технологиям, среди которых – электронные и цифровые ресурсы.

В данной статье автор рассматривает особенности внедрения фасилитативного механизма относительно участия общественности в электоральной коммуникации, который по его мнению является актуальным по информационно-коммуникационного обеспечения избирательного процесса в сфере публичной деятельности, что и обусловило выбор темы статьи.

Ключевые слова: *информационно-коммуникационные технологии, избирательные гонки, избирательные процессы, фасилитативный механизм, институты гражданского общества, электоральные коммуникации, инструменты общественного мониторинга и контроллинга, фасилитация, Интернет-проекты, электронные ресурсы, цифровые ресурсы, инновационное развитие, общественное управление и администрирование*

Постановка проблеми.

Більшість сучасних науковців у сфері соціальних наук актуалізують питання відмінностей між теоретичними підходами щодо визначення управлінських стилів вітчизняними та зарубіжними вченими. Зарубіжні вчені вже давно оцінили переваги групових та командних форм роботи у соціальному управлінні із залученням широкого кола громадської спільноти. Практика використання таких командних технологій у сфері політичного, соціального та галузевого управління стала нормою їх професійної діяльності. Згідно з твердженнями зарубіжних та вітчизняних фахівців (Карпова, 2019) у сфері добору, навчання та розвитку персоналу однією з найважливіших компетенцій управлінця вважається фасилітація, тобто особлива технологія управління в контексті здійснення командного підходу (Карпова, 2019). Фасилітація включена в корпоративні програми навчання таких корпорацій, як Ernst & Young, Chevron Corporation, Bayer тощо. Слід зазначити, що така ситуація свідчить про те, що зарубіжні практики активно запроваджують у діяльність своїх кампаній найцінніше – це унікальний досвід й інтелект працівників, які беруть участь у ключових процесах розвитку бізнесу, які впроваджують клієнтоорієнтовані підходи задля створення високоякісного продукту, що принесе їм не лише фінансовий прибуток, а забезпечить стабільність в економічному та організаційному розвитку бізнесу (Beckhard, 2006).

Тож роль організаційно-фасилітативного механізму в управлінні бізнесом переоцінити складно, адже фасилітація групової/командної роботи дозволяє створювати такі формати, при яких учасники обмінюються своїм унікальним досвідом, об'єднують його, структурують і, таким чином, набувають нових унікальних знань для впровадження їх в практичну діяльність (Чемпен, 2017).

Що ж заважає використати цей механізм для успішного та ефективного публічного адміністрування щодо інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу? Спробуємо дати відповідь на поставлене завдання в нашій науковій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, обумовлює зростання вимог до самого публічного управлінця. Зміщення акценту з класичних управлінських функцій та ролей менеджера (дипломат, організатор, лідер, представник, розпорядник) в бік інноваційних (коуч, модератор, фасилітатор) зумовлює актуальність дослідження проблеми фасилітації для організаційного розвитку всіх суб'єктів виборчого процесу в контексті інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу (Ларіна, 2017; Beckhard, 2006; Kuzmina, 2017).

У наукових працях В. Беккерса, С. Беста та Б. Крюгера, С. Карвела, М. Дікіна Я. Купера та К. Паскалева, Дж. Равеца та Д. Бабіцкі окреслено розвиток технологічної інфраструктури, що призвело до започаткування нових проєктів, спрямованих на інформаційно-комунікаційне забезпечення виборчого процесу.

Виборчі технології як елемент виборчого процесу досліджують Н. Барна, В. Бебик, Д. Видрін, О. Вишняк, В. Коляденко, Л. Кочубей, Н. Лікарчук, В. Луговська, А. Нальотов, О. Петров, В. Полторак, Г. Почепцов, О. Приходько, Р. Старовойтенко, О. Хромець, Є. Юрченко.

Особливостями перебігу виборчих процесів на рівні регіонів, займаються І. Буркут, В. Бурдяк, М. Бучин, М. Колесников, А. Круглашов, О. Литвиненко, В. Марчук, А. Романюк, Л. Скочиляс, Ю. Якименко (Михальчук, 2016).

Мета статті – на основі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених вивчити та виокремити особливості запровадження організаційно-фасилітативного механізму щодо залучення громадськості до електоральної комунікації.

Виклад основного матеріалу. Актуальність фасилітації обумовлена тим, що вона як форма та метод роботи із публічними службовцями останнім часом все більше запроваджується в практику в публічному управлінні та адмініструванні. В перекладі з англійської “facilitate” мови означає “полегшувати”, допомагати (Ларіна, 2017).

Першим з'явилося поняття «соціальна фасилітація» як форма чи метод підвищення ефективності (в плані швидкості і продуктивності) діяльності особистості в умовах її функціонування в присутності інших людей, які в свідомості суб'єкта виступають в ролі або простого спостерігача, або конкуруючого з ним індивіда, або рівноправних індивідів, які беруть участь у цьому процесі (Лазаренко, 2018).

Основна мета фасилітації – підвищення групової або командної ефективності. Загалом, фасилітацію можна визначити з точки зору процесу і результату. З точки зору процесу – це розробка, а також управління командною чи груповою структурою і процесами, які допомагають команді чи групі ефективно виконувати свою роботу (Чемпен, 2017), мінімізуючи загальні проблеми, з якими стикаються люди, працюючи разом.

Фасилітація як процес фокусується на таких напрямках: що необхідно досягти; хто повинен бути залучений; розробка процесу, в якому бере участь група, і послідовність виконуваних завдань; організація комунікаційних процесів; досягнення відповідного рівня участі та використання ресурсів; групова енергія, рушійні сили і здібності учасників; фізичне й психологічне середовище (Ларіна, 2017).

Фасилітація як результат дозволяє допомогти групі або команді стати кращими шляхом реалізації таких кроків: підвищити якість прийнятих рішень; підвищити відповідальність щодо прийнятих рішень; значно скоротити час реалізації рішень; поліпшити відносини в групі; посилити особисту задоволеність учасників групи; сприяти організаційному навчанню (Ларіна, 2017).

Таким чином, ми підтримуємо думку багатьох експертів, які прогнозують фасилітації та її методам великі перспективи в області публічного управління та адміністрування. Це пов'язано з тим, що технологія фасилітації у стратегічному плануванні, стратегічному прогнозуванні, операційних формах діяльності – проведенні сесій, нарад, дискусій, мозкових штурмів стимулює до напруженої розумової роботи учасників заходу, відкриває потенціал кожного учасника, досягаючи поставлені перед сесією цілі та виводячи групу на реалізацію поставлених

завдань. Ця особливість є основною в інформаційно-комунікаційному забезпеченні участі громадськості у виборчому процесі, в якому інститути громадянського суспільства можуть здійснювати не лише функції спостерігача, кандидата в депутати, а також моніторинг та контролінг за якістю проведення виборчих перегонів та відповідністю виборчих процесів дотриманню нормативно-правових актів.

Організований процес фасилітації приводить до підвищення ефективності групової роботи, залучення та зацікавленості учасників, розкриття їхнього потенціалу. Рисами сучасної фасилітації є використання також наочних методів вибудовування групового обговорення, робота з візуальними образами, які активізують розумові процеси, ефективно відкладаються в людській пам'яті.

Однак варто зосередитися й на самому суб'єкті фасилітативної діяльності – фасилітатору, який веде маленькі чи великі групи, використовуючи знання й інформацію в спільній роботі для досягнення цілей. Британський портал говорить про виділення фасилітатора в окрему професію і пророкує їй перспективне майбутнє. Фасилітатор – це тренер або ведучий серії зустрічей, який організовує, спрямовує, стимулює і оптимізує процес пошуку інформації, її обробки і рішення на її основі поставленої перед групою завдання (Лазаренко, 2018).

Розглядаючи фасилітативний механізм в публічному управлінні щодо інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу, ми акцентуємо увагу на тому, що цей процес розробки, управління командною чи груповою структурою, які допомагають їй ефективно виконувати свою роботу задля досягнення прогнозованих результатів в першу чергу в електоральній комунікації.

У свою чергу, організація стає ефективною, коли (Чемпен, 2017):

- всі її підрозділи та окремі співробітники діють, виходячи з чітко поставлених цілей, відповідно до розроблених планів для досягнення цих цілей;

- форма слідує за функцією (проблема, завдання або проект визначають, як будуть організовані людські ресурси);

- рішення приймаються людьми, що володіють інформацією, незалежно від того, де вони розташовуються в системі ієрархії організації;

- система винагороди в компанії передбачає стимулювання управлінців не тільки за отримання прибутку, а й за зростання і розвиток своїх підлеглих, створення креативних і життєздатних робочих груп;

- горизонтальні і вертикальні комунікації в організації ефективні: співробітники відкриті і спілкуються вічна-віч, обмінюються всією, що має відношення до справи інформацією, включаючи почуття;

- між окремими індивідами і групами існує мінімум взаємодій, орієнтованих на успіх, загальну вигоду / програш;

- на всіх рівнях конфліктні ситуації в організації успішно вирішуються за допомогою методів прийняття рішень;

- в організації відсутні міжособистісні зіткнення, енергія витрачається на обговорення ідей;

- організація розглядає себе як відкриту систему, всі частини якої взаємодіють один з одним і з навколишнім середовищем;

- цінності організації поділяються усіма її членами і підтримуються стратегією управління;

- перетворюється в установу, організацію, команду, що навчається, в якій вибудовується механізм зворотного зв'язку, що дозволяє її співробітникам і групам вчитися на власному досвіді (Карпова, 2020).

Розглянувши особливості фасилітативного механізму, доцільно розкрити сутність залучення громадськості до електоральної комунікації. Важливою є проблема визначення домінуючого чинника впливу на електоральну комунікацію інститутів громадянського суспільства, форм та методів використання ними новітніх інформаційних ресурсів для досягнення конкретних цілей у межах виборчого процесу.

Ефективність застосування електоральних комунікацій громадян можна розглядати як розширення публічного дискурсу та встановлення взаємодії з суб'єктами виборчого процесу, досягнення своїх інтересів у ньому; зростання електоральної участі суб'єктів ви-

борчого процесу – збільшення явки виборців, процесів активізації та демократизації громадськості в ньому; модернізація та демократизація виборчого процесу через впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (Небаєва, & Ратушняк, 2018).

Важливим є питання інституціоналізованого характеру електоральних комунікацій. Власне, їх інституціоналізація може відбуватись через ґрунтовне законодавче забезпечення, а також усталену суспільну, зокрема електоральну, практику. Аналіз функціонування електоральних комунікацій дає змогу стверджувати, що в Україні ще не відбулася інституціоналізації електоральних Інтернет-комунікацій через відсутність механізму правового регулювання. Питання щодо інституціоналізації електоральних комунікацій у виборчому процесі (на різних законодавчо визначених етапах) через їх інтенсивне та ефективне використання, їхній усталений характер, потребує ґрунтового осмислення у подальших дослідженнях (Sakaliuk, 2016).

Висновки й пропозиції. Таким чином, розглянувши роль фасилітативного механізму доцільно відмітити його спроможність забезпечити успішну участь громадськості в електоральній комунікації при умові, що інститути громадянського суспільства будуть більш адаптивними, здатними самостійно вирішувати проблеми, фокусуючи увагу на ресурсах і досягненні цілей. Тож зазначений фасилітативний механізм сприятиме зростанню активності залучення громадськості до електоральної комунікації задля клієнтоорієнтованого співробітництва з усіма суб'єктами виборчого процесу.

Інтелектуальна і емоційна залученість громадськості до виборчих процесів засобами електоральної комунікації процесів створить унікальну корпоративну культуру, яка забезпечить велике майбутнє розвитку громадянського суспільства у розбудові демократії в Україні. Форми організації групової, колективної та командної роботи громадськості, такі як – мозкові штурми, груповий аналіз ситуації (технологія AAR), структурований шерінг дозволяють суб'єктам електоральної комунікації активно брати участь у виборчому процесі і полегшувати для керівників інститутів громадянського суспільства процес прийняття рішень (Sakaliuk, 2016).

Саме тому, в контексті розгляду фасилітативного механізму є доцільним його використання для підвищення якості та ефективності електоральної комунікації у виборчих процесах, що є одним із чинником вдосконалення інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу в Україні.

У статті обумовлено, що фасилітативний або супровідний механізм інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу набув особливого поширення

в країнах розвиненої демократії, особливо в західно-європейських державах, Канаді, США. В умовах інтеграційних процесів нашого суспільства до європейської спільноти цей механізм доцільно запроваджувати для проявів ознак прямої демократії у громадян українського суспільства.

У подальших дослідженнях доцільно звернути уваги на питання правового, ресурсного механізмів вдосконалення інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Березовська Л. І., Пукіш А. О. Психологічні особливості управлінського та підприємницького потенціалу менеджерів. *Вісник Національного університету оборони України: Збірник наукових праць*. 2015. №1 (44). Київ : НУОУ. С. 21–27.

Карпова Н. Самая-самая первая фасилитация. URL: http://facilitation.by/facilitators_advices.

Лазаренко М. Ключові компетенції фасилітатора за стандартами IAF. URL: <http://humantime.com.ua/blog/klyuchovi-kompetentsi-fasilitatora--za-standartamiiaf-1#main>.

Ларіна Н. Б. Роль комунікативної складової у діяльності міських голів. *Теорія та практика державного управління*. Харків : ХарПІДУ НАДУ, 2017. № 4. С. 58–65.

Михальчук С. Електронні інструменти громадського контролю виборчого процесу в Україні. *Молода наука Волині: пріоритети та перспективи досліджень* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. студ. і асп. (17-18 травня). Луцьк, 2016. Т. 3. С. 116–118.

Небаєва Н. І., Ратушняк, О. Г. Менеджмент організацій і адміністрування. URL : https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/1nebava_menedzhment_organizacij_administuvannya_ch1/index_5.htm.

Чемпен Р. Роздуми про історію фасилітації. URL: <http://humantime.com.ua/blog/rozdumi-pro-istoriyu-fasilitatsi-richard-chepmen-1#main>.

Beckhard R. What is organizational development? Organization Development: A Jossey-Bass Reade. By Joan V. Gallos, Edgar H. Schein. Jossey-Bass A Wiley Imprint. 2006.

Bunker B. B., Alban B. T. & Lewicki R. J. Ideas in Currency and OD Practice: Has the Well Gone Dry? *Journal of Applied Behavioral Science*. 2004. Vol. 40. Is. 4.

Kuzmina N. Implementation of the model of forming the future managers' readiness for business correspondence in the educational process of the university. *10-th International conference of education, research and innovation*. Nov. 16–18. 2017.

Sakaliuk O. Model of forming education managers' readiness for professional activities under current conditions. *Science and education*. 2016. No. 6. P. 107–112.

REFERENCES

Beckhard, R. (2006). What is organizational development? Organization Development: A Jossey-Bass Reade. By Joan V. Gallos, Edgar H. Schein. Jossey-Bass A Wiley Imprint.

Berezovska, L. I., & Pukish, A. O. (2015). Psykholohichni osoblyvosti upravlinskoho ta pidpriemnytskoho potentsialu menedzheriv [Psychological features of managerial and entrepreneurial potential of managers]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy – Bulletin of the National University of Defense of Ukraine*, 1 (44), 21–27 [in Ukrainian].

Bunker, B. B., Alban, B. T., & Lewicki, R. J. (2004). Ideas in Currency and OD Practice: Has the Well Gone Dry? *Journal of Applied Behavioral Science*, 40 (4).

Chepmen, R. *Rozdumy pro istoriyu fasylitatsiyi [Reflections on the history of facilitation]*. Retrieved from <http://humantime.com.ua/blog/rozdumi-pro-istoriyu-fasilitatsi-richard-chepmen-1#main> [in Ukrainian].

Karpova, N. (2019). *Samaia-samaia pervaiia fasylitatsyia [The very first facilitation]*. Retrieved from http://les.khpi.edu.ua/article/view/1899131nebava_menedzhment_organizacij_administuvannya_ch1/index_5.htm [in Ukrainian].

Kuzmina, N. (2017). Implementation of the model of forming the future managers' readiness for business correspondence in the educational process of the university. *10-th International Conference of Education, Research and Innovation*. November 16–18, 2017.

Larina, N. B. (2017). Rol komunikatyvnoi skladovoi u diialnosti miskykh holiv [The role of the communicative component in the activities of mayors]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 4, 58–65 [in Ukrainian].

Lazarenko, M. (2019). *Kliuchovi kompetentsii fasylitatora za standartamy IAF [Psychological features of managerial and entrepreneurial potential of managers]*. Retrieved from <http://humantime.com.ua/#library-wrap> [in Ukrainian].

Mykhalchuk, S. (2016). Elektronni instrumenty hromadskoho kontroliu vyborchoho protsesu v Ukraini [Electronic tools of public control of the election process in Ukraine] *Proceedings of X International Scientific and Practical Conference: Moloda nauka Volyni: priorytety ta perspektyvy doslidzhen.* (Vol. 3, pp. 116–118). Lutsk [in Ukrainian].

Nebayeva, N. I., & Ratushnyak, O. H. (2019). *Menedzhment orhanizatsiy i administruvannya [Management of organizations and administration]*. Retrieved from <https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/> [in Ukrainian].

Sakaliuk, O. (2016). Model of forming education managers' readiness for professional activities under current conditions. *Science and education*, 6, 107–112.

Михайлов Максим

Здобувач

Національна академія державного управління при
Президентів України

Email: natali.larina @ukr.net

Mykhailov Maksim

Applicant

National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7829-3470

Цитування: Михайлов, М. (2020). Роль фасилітативного механізму у забезпеченні виборчого процесу в Україні. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 30–36. doi:10.15421/1520103

Citation: Mykhailov, M. (2020). Rol fasylitativnoho mekhanizmu y zabezpechenni vyborchoho protsesu v Ukraini [The role of the facilitative mechanism in the information and communication support of the election process in Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (6), 30–36. doi:10.15421/1520103

Стаття надійшла / Article arrived: 12.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України

Наталія Гончарук, Юлія Пирогова, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена дослідженню напрямів модернізації публічної служби та управління людськими ресурсами в органах публічної влади та обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України. Встановлено, що зберігаються застарілі форми, методи й технології управління персоналом у сфері публічної служби та досить повільний перехід від діловодної моделі управління персоналом до демократичних форм і методів роботи з персоналом. Проаналізовано основні форми соціально-психологічного забезпечення управління людськими ресурсами в сфері публічної служби. Визначено, що на сьогодні залишається недостатньою інституційна спроможність служб управління персоналом та їх можливість забезпечити, у більшості випадків, ефективне виконання функцій зі стратегічного управління людськими ресурсами. Запропонована нова організаційна структура служби стратегічного управління людськими ресурсами в органах публічної влади, до якої мають входити підрозділи з питань стратегії (політики) управління людськими ресурсами, добору, обліку, адаптації, розвитку, оцінювання, мотивації, акмеологічного супроводу, трудових відносин та оплати праці публічних службовців. Наголошено, що зазначена система має базуватись на загальних принципах управління людськими ресурсами на публічній службі, які визначають зміст її елементів і вибір конкретних засобів, інструментів, форм, методів і технологій управління людськими ресурсами. Акцентовано увагу на тому, що запропонований підхід має реалізовуватись на оновленому ставленні до ролі і місця соціально-психологічних складових в управлінні людськими ресурсами в сфері публічної служби. Обґрунтовано, що для створення професійної, політично нейтральної, доброчесної та ефективної публічної служби, поряд із вдосконаленням законодавчого забезпечення управління людськими ресурсами в сфері публічної служби, необхідно розвивати інституційну спроможність та забезпечувати послідовність у впровадженні нових засад діяльності служб управління персоналом, формувати й реалізовувати ефективну державну кадрову політику.

Ключові слова: публічне управління, публічна служба, управління людськими ресурсами, служба управління персоналом, публічні службовці

Priority directions of human resources management improving in the field of public service of Ukraine

Natalija Honcharuk, Yuliia Pyrohova, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the consideration of modernization of public service and human resources management in public authorities and substantiates the priority areas of improvement of human resources management in the field of public service of Ukraine. It is determined that outdated forms, methods and technologies of personnel management and rather slow transition from the clerical model of personnel management to democratic forms and methods of work with personnel remain are retained in the field of public service. It were analyzed the main forms of social and psychological support of human resources management in the field of public service. It is determined that the institutional capacity of personnel management services and their ability to ensure, in most cases, the effective implementation of strategic human resource management functions remains insufficient today. A new organizational structure of the strategic human resources management service in public authorities is proposed, which should include units on human resources management strategy (policy), selection, accounting, adaptation, development, evaluation, motivation, acmeological support, labor relations and salaries of public servants. It is highlighted that such system should be based on the general principles of human resource management in the public service, which determine the content of its elements and the choice of specific tools, instruments, forms, methods and technologies of

human resource management. The particular attention was paid to the fact that the proposed approach should be implemented on an updated attitude to the role and place of socio-psychological components in human resource management in the field of public service. It is substantiated that in order to create a professional, politically neutral, honest and effective public service, along with improving the legislative support of human resources management in the public service, it is necessary to develop institutional capacity and ensure consistency in implementing of new principles of an effective state personnel policy.

Keywords: *public administration, public service, human resources management, personnel management service, public servants*

Приоритетные направления совершенствования управления человеческими ресурсами в сфере публичной службы Украины

Наталья Гончарук, Юлия Пирогова, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена исследованию направлений модернизации публичной службы и управления человеческими ресурсами в органах публичной власти и обоснованию приоритетных направлений совершенствования управления человеческими ресурсами в сфере публичной службы Украины. Установлено, что сохраняются устаревшие формы, методы и технологии управления персоналом в сфере публичной службы и достаточно медленный переход от делопроизводственной модели управления персоналом к демократическим формам и методам работы с персоналом. Проанализированы основные формы социально-психологического обеспечения управления человеческими ресурсами в сфере публичной службы. Определено, что на сегодня остается недостаточной институциональная способность служб управления персоналом и их возможность обеспечить, в большинстве случаев, эффективное выполнение функций по стратегическому управлению человеческими ресурсами. Предложена новая организационная структура службы стратегического управления человеческими ресурсами в органах публичной власти, в которую должны входить подразделения по вопросам стратегии (политики) управления человеческими ресурсами, отбора, учета, адаптации, развития, оценки, мотивации, акмеологического сопровождения, трудовых отношений и оплаты труда публичных служащих. Отмечено, что указанная система должна базироваться на общих принципах управления человеческими ресурсами на публичной службе, которые определяют содержание ее элементов и выбор конкретных средств, инструментов, форм, методов и технологий управления человеческими ресурсами. Акцентируется внимание на том, что предложенный подход должен реализовываться на обновленном отношении к роли и месту социально-психологических составляющих в управлении человеческими ресурсами в сфере публичной службы. Обосновано, что для создания профессиональной, политически нейтральной, добропорядочной и эффективной публичной службы, наряду с совершенствованием законодательного обеспечения управления человеческими ресурсами в сфере публичной службы, необходимо развивать институциональную способность и обеспечивать последовательность во внедрении новых принципов деятельности служб управления персоналом, формировать и реализовывать эффективную государственную кадровую политику.

Ключевые слова: *публичное управление, публичная служба, управление человеческими ресурсами, служба управления персоналом, публичные служащие*

Постановка проблеми.

Управління людськими ресурсами в сфері публічної служби можна розглядати як частину стратегії органу публічної влади, що включає цілеспрямоване комплексне забезпечення його функціонування необхідним складом

персоналу, а також створення сприятливих соціально-психологічних умов для його продуктивної діяльності. Управління людськими ресурсами ширше за змістом діяльності порівняно з управлінням персоналом, а тому, на наш погляд, настав час у сфері публічної служби здійснити перехід від роботи

з управління персоналом до системи стратегічного управління людськими ресурсами.

У Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року зазначено, що успіх реформи державної служби значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах, що потребує утворення ефективних і дієвих служб управління персоналом у кожному державному органі (Деякі питання реформування державного управління України, 2016). На думку авторів, це надзвичайно важливо і для органів місцевого самоврядування. Саме тому підвищення інституційної спроможності служб управління персоналом на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, оновлення змісту їх діяльності в напрямку стратегічного управління людськими ресурсами є одним із пріоритетів управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання щодо визначення напрямів вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби були досліджені в роботах В. Атаманчука, Т. Василевської, Н. Липовської, О. Мельникова, Н. Нижник, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомової, Л. Прудиус, А. Рачинського, С. Серьогіна, І. Шпекторенка та інших учених. Значний внесок у дослідження таких аспектів управління людськими ресурсами у сфері публічної служби, як: планування, прогнозування, відбір, мотивація, навчання та самоосвіта, профорієнтація, етика, адаптація та кар'єрний розвиток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування зробили – О. Антонова, Н. Артеменко, В. Гурієвська, Н. Калашник, І. Нинюк, В. Олуйко, В. Побережна, А. Сіцінський, І. Сурай, С. Хаджирадєва, О. Харченко та ін.

Мета дослідження полягає в науковому обґрунтуванні пріоритетних напрямів вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України.

Виклад основного матеріалу. Світовою тенденцією початку нинішнього тисячоліття є визнання того, що розвиток людського потенціалу є основним ресурсом сталого економічного зростання і конкурентоспроможності держави у довгостроковій перспективі. Не дивлячись на актуальність для

країни цього питання, в Україні розвиток людського потенціалу, зокрема і в сфері публічної служби, набуває абстрактно-віртуального забарвлення. Така тенденція пов'язана із проблемами соціально-економічної захищеності публічних службовців; неадекватністю законодавства в соціально-трудовій сфері; значною міграцією економічно активного, професійно підготовленого населення за межі України; зруйнованістю системи спадковості трудових навичок і досвіду; неадекватною нинішнім умовам системою державного управління у цій сфері та ін. (Державна кадрова політика в Україні, 2012). Це актуалізує проблему вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України та визначення пріоритетних шляхів її вирішення.

Зазначимо, що першочерговими завданнями, які було вирішено за напрямом управління людськими ресурсами, стала модернізація кадрових служб у служби управління персоналом, заповнення в другій половині 2016 – на початку 2017 року посад державних секретарів, введення посади керівника державної служби в державному органі, формування висококваліфікованої групи фахівців з питань реформ, створення в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах, НАДС і Державному агентстві з питань електронного урядування нових структурних підрозділів – директоратів політики, а також директоратів стратегічного планування та євроінтеграції, що зосередили на собі ключову функцію міністерств – формування політики у підзвітних сферах (Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ, 2016; Про Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, 2016).

З огляду на важливість і пріоритетність модернізації публічної служби та управління людськими ресурсами було прийнято Закон України «Про державну службу», низку інших нормативно-правових актів. Кабінетом Міністрів України схвалено низку стратегічних документів. Зокрема, розпорядженнями Кабінету Міністрів України було схвалено: Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, яка визначає напрями,

механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (2017); Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (2017), яка визначає стратегічні напрями, механізми та строки формування сучасної ефективної системи професійного навчання публічних службовців, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (2017) та Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців, у якій закладено модель і чіткі кроки із запровадження оплати праці державних службовців на основі нової класифікації посад державної служби (2020).

На виконання Концепції реформування системи оплати праці державних службовців за підтримки проекту ЄС (EU4PAR) у листопаді 2020 року прийнято розпорядження Уряду «Про підготовку та реалізацію експериментального проекту щодо запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад» (2020), яким передбачено пілотування нової моделі оплати праці державних службовців на основі класифікації посад протягом 2021-2022 років. Учасниками експериментального проекту стали: Національне агентство з питань державної служби, його територіальні органи, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство фінансів та Міністерство цифрової трансформації. Для цілей експериментального проекту вводяться рівні типових посад державної служби відповідно до каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад, а також відсоткове співвідношення кількості посад державної служби категорії «В» в апараті (секретаріаті) державного органу, що є учасником експериментального проекту. Проектом визначено 28 сімей посад. Вра-

ховано різні напрями та сфери діяльності на державній службі, які дуже різняться між собою. Визначено 9 рівнів посад, які розподілено за категоріями А, Б і В. Нова класифікація посад закладає основу для розробки єдиних професійних вимог, професійного навчання, мобільності всередині держслужби та формування справедливої оплати праці державних службовців.

Необхідність реформування системи оплати праці державних службовців викликана наявними в цій сфері проблемами. На даний час проблемами чинної системи оплати праці залишаються: незначна кількість претендентів на конкурс через низьку оплату праці службовців; «міграція» персоналу між державними органами однакового правового статусу та рівня юрисдикції з огляду на значну різницю в оплаті праці на рівнозначній посаді; відсутність порядку планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами та недосконалість правового регулювання у відповідній сфері; відсутність класифікації посад (за рівнем відповідальності та складності роботи, а також за функціональними типами посад з урахуванням вимог до них).

Питання гідної оплати праці та матеріального забезпечення є актуальним і для органів місцевого самоврядування всіх рівнів, оскільки в них також спостерігається відсутність належної оплати праці, реального матеріального стимулювання, мотивації, системи оцінювання та кар'єрного росту.

На даний час заробітна плата на посадах публічної служби є не конкурентною, мінімальні соціальні гарантії стали демотивуючим фактором, що вимагає комплексного стратегічного підходу та ґрунтовної виваженої зміни моделі оплати праці з огляду на кращі міжнародні практики та вітчизняний досвід, підвищення рівня її прозорості, передбачуваності та справедливості.

Реалізація визначених стратегічними документами положень дозволить сформувати ефективну систему управління людськими ресурсами на публічній службі, яка базуватиметься на: врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей публічних службовців; відповідності зако-

нодавства у сфері управління людськими ресурсами міжнародним стандартам (TQM (Total Quality Management) – «система тотального управління якістю», стандартам серії ISO 14000, моделі EFQM, моделі CAF (Common Assessment Framework) 2020, SA «Social Accountability»), принципам та нормам ЄС; запровадженні сучасних технологій управління людськими ресурсами (коучинг, аутстафінг, аутсорсинг, скринінг, рекрутинг, хедхантинг); узгодженості системи взаємозв'язку кількості публічних службовців із функціями та повноваженнями органів публічної влади.

Соціально-психологічні аспекти управління людськими ресурсами в сфері публічної служби є безумовними складовими, що здійснюють значний вплив на формування ідентичності публічного управління та сприяють розвитку державності. На думку В. Гурієвської, соціально-психологічна обумовленість кадрової політики визначається соціально-психологічними факторами впливу та психологічними феноменами, які виникають у процесі державно-управлін-

ської діяльності. Соціально-психологічний характер державно-управлінської взаємодії обумовив увагу науковців і практиків, що працюють у сфері публічного управління, до досліджень психологічних факторів функціонування й розвитку колективів (Гурієвська, 2012).

Розвиток соціально-психологічних методів управління людськими ресурсами в сфері публічної служби призводить до підвищення ефективності діяльності публічних службовців. У той же час, проблеми, що можуть виникати в органах публічної влади, пов'язані з недостатнім використанням соціально-психологічних методів управління, можуть бути найрізноманітнішими і проявлятися у вигляді наслідків в інших сферах діяльності органів публічної влади. Основні складові соціально-психологічних методів управління (див. табл. 1) концентрують у собі всі необхідні і дозволені законом способи впливу на публічних службовців для їх взаємодії в процесі спільної трудової діяльності.

Таблиця 1

Основні складові елементи соціально-психологічних методів управління

Соціальні методи	Психологічні методи
Види методів	
методи підвищення соціальної активності, методи соціального регулювання, методи соціального прогнозування, методи соціального планування, методи управління нормативною поведінкою, методи особистого прикладу, методи орієнтуючих умов і ін.	методи формування і розвитку трудового колективу, методи гуманізації праці, методи психологічного спонукання (мотивації), методи професійного відбору і навчання та ін.
Мета методів	
управління формуванням і розвитком колективу, створення в колективі позитивного соціально-психологічного клімату, оптимальної згуртованості, досягненні спільної мети шляхом забезпечення єдності інтересів, розвитку ініціативи і т. п.	створення морально-психологічного клімату, який сприяє активізації діяльності індивіда і підвищенню ступеня задоволеності процесом праці в колективі, органі публічної влади
Методи дослідження	
анкетування, інтерв'ювання, соціометричний метод, метод спостереження, співбесіда, переговори, змагання, спілкування, конфлікт	навіювання, переконання, наслідування, залучення, примус, спонукання, засудження, вимога, заборона, осуд, командування, «вибух», метод Сократа, натяк, комплімент, похвала, прохання, порада

Наведений розподіл (соціальні/психологічні) методів є, безумовно, відносним, з огляду на те, що фахівець публічної служби діє не ізольовано, а у колективі. Отже, ефективне управління людськими ресурсами в сфері публічної служби потребує професійного застосування як соціальних, так і психологічних методів.

Соціально-психологічні технології управління людськими ресурсами є ситуаційно-орієнтованим комплексом методів, які забезпечують ефективну роботу з персоналом публічної служби в конкретних обставинах організаційної життєдіяльності органу публічної влади і орієнтовані на вирішення двох основних типів задач:

- діагностика, експертиза та оцінка людського виміру на рівні особистості, групи та органу публічної влади в цілому;

- підтримання реорганізаційних процесів і процесів розвитку органу публічної влади, відповідно до зовнішніх змін.

Основні завдання соціально-психологічних технологій управління людськими ресурсами в сфері публічної служби полягають у відборі співробітників, що володіють потенціалом розвитку, формуванням у них потенціалу на зміни та підтримки процесу командоутворення, що сприяє формуванню ефективних структур і систем комунікації.

Соціально-психологічне забезпечення управління людськими ресурсами в сфері публічної служби має містити наступні форми:

- 1) розробка і впровадження соціально-психологічних рекомендацій (пропозицій, методики), що спрямовані на вдосконалення органу публічної влади;

- 2) розвиток у публічних службовців професійно важливих психологічних якостей і готовності до професійної діяльності;

- 3) психологічне обґрунтування методів формування знань, навичок і умінь;

- 4) забезпечення психологічної підтримки процесу формування професіонала (реалізації психологічних аспектів виховання і розвитку особистості службовця);

- 5) участь у формуванні колективів (підрозділів), підвищення їх згуртованості і морально-психологічного клімату;

- 6) участь у підборі керівних кадрів;

- 7) підвищення психологічної комфортності праці;

- 8) розробка та впровадження рекомендацій щодо формування і збереження стійкої довгострокової професійної мотивації;

- 9) проведення заходів психологічного розвантаження, підвищення працездатності співробітників;

- 10) збір і узагальнення даних про ергономічні особливості та недоліки робочих місць;

- 11) створення і функціонування для керівників всіх рівнів індивідуальних програм, що забезпечують істотне підвищення психолого-педагогічної культури управлінців і фахівців.

Сучасні дослідження з питань управління людськими ресурсами свідчать, що відповідні технології можуть прямо та опосередковано впливати на стійкі організаційні показники. Результати демонструють, що всі практики управління людськими ресурсами створюють позитивний і значний вплив на інноваційність в управлінському процесі. Деякі фахівці вважають за краще дотримуватися традиційних стилів управління людськими ресурсами, тоді як інші намагаються впровадити інноваційні робочі механізми і беруть участь в програмах розвитку персоналу публічної сфери (Базалійська Н.П., 2015). Однією з найпопулярніших теорій в сучасних дослідженнях управління людськими ресурсами у сфері публічної служби є теорія АМО (Ability, Motivation and Opportunity) - Здатність, Мотивація та Можливості (ЗММ). Основна ідея теорії полягає в тому, що службовці демонструють позитивне ставлення (наприклад, емоційну прихильність і задоволеність роботою) і бажану поведінку (цивільну поведінку в органі публічної служби і відмінну якість обслуговування), при наявності наступних складових:

- публічний службовець володіє відповідними Здібностями – знання, навички і компетенції для виконання службових обов'язків (шляхом вибіркового найму і добору, навчання і розвитку, а також наставництва);

- службовці публічного сектору мають високий рівень Мотивації (результати атестації і зворотного зв'язку гарантують високу оплату і просуванням по службі);

– службовці наділені Можливістю брати участь у прийнятті рішень і організації робочих процесів (можливість залучення необхідних фахівців, автономної командної роботи, ротації посад, доповнення і створення робочих місць) (Paul Boselie, Jasmijn Van Harten, & Monique Veld, 2019).

Досить розповсюдженим підходом у формуванні інституту управління людськими ресурсами у сфері публічної служби залишається принцип меритократії (merit system – система набору і просування службовців на основі їхніх професійних і ділових якостей), зміст якого полягає в тому, що посади в органах публічної влади мають обіймати особи, які мають особливі здібності (чесноти), високі інтелектуальні якості, кваліфікацію. Прикладом вдалого і ефективного використання цього принципу є Великобританія, Німеччина, Сінгапур, Китай, Канада, Азербайджан та інші країни. Сучасна публічна служба зарубіжних країн – це відносно відкрита структура, що постійно обмінюється ресурсами і практиками з зовнішнім середовищем; запозичує, з урахуванням своєї специфіки, досвід обслуговування громадян у приватному секторі; визначає задоволення споживачів публічних послуг головним реальним пріоритетом діяльності (Управління персоналом в умовах децентралізації, 2018). Існуюча система служб управління людськими ресурсами в цих країнах не є досконалою, в той же час, її характерною рисою є розвиток і розумна адаптація сучасних технологій приватного сектора.

На нашу думку, нова модель системи стратегічного управління людськими ресурсами на публічній службі має передбачати наявність підрозділів з добору та обліку, адаптації та розвитку, оцінювання та мотивації, акмеологічного супроводу. Психолого-акмеологічний підхід вбачає акмеологічне забезпечення особистісно-професійного розвитку публічних службовців, створення психологічно комфортних умов для досягнення успіху в професійній діяльності. Зарубіжний досвід свідчить, що створення таких служб здатне дати значний соціальний та економічний ефект для органів публічної влади, що значно перевищує витрати на функціонування публічної служби. Впровадження відповідних

професійних служб забезпечить психолого-акмеологічний супровід діяльності органів публічної влади на рівні системного забезпечення розвитку їх кадрового потенціалу. Дана система має базуватись на загальних принципах управління людськими ресурсами на публічній службі, які визначатимуть зміст її елементів і вибір конкретних засобів, інструментів, форм, методів і технологій управління людськими ресурсами.

Мінливість зовнішніх факторів вимагає гнучкості у використанні соціально-психологічних методів управління людськими ресурсами в сфері публічної служби. Перед фахівцями відповідних служб стоїть завдання застосовувати сучасні методи управління людськими ресурсами, що орієнтовані на кожного службовця. Сучасні методи управління людськими ресурсами дозволяють ідентифікувати особистість кожного публічного службовця, рівень його інтелекту і працездатності. Сьогодні найбільш поширеними вважаються такі інструменти, як: психологічне тестування, методика DISC, стресове інтерв'ю, рішення кейсів, метод 360 градусів. У переліку соціально-психологічних методик можуть бути наведені і інструменти асесмент-центрів (центри оцінки персоналу), спеціальні діагностичні вправи, інтерв'ю, групові вправи, ділові ігри, організаційно-управлінські гри, логічні завдання, психологічні ребуси і ін.

Підвищення професіоналізму фахівців з питань управління людськими ресурсами та їх залученість у прийняття стратегічних рішень свідчить про великий вплив на розвиток організації в цілому. Психологічне оцінювання включає в себе різні тести, що забезпечують об'єктивний аналіз особистісних якостей, здібностей, установок і інтересів кандидата. Ґрунтуючись на цих результатах, спеціаліст служб управління людськими ресурсами органу публічної влади може оцінити, підходить або не підходить кандидат для конкретної посади, а також на якому рівні він відповідає компетенціям, які визначені для цієї посади: тести інтелекту, загальні тести на здібності, аналітичні тести, що виділяють сильні і слабкі сторони кандидатів, формують уявлення про наявний досвід роботи конкретного службовця та інше.

Методики соціально-психологічної діагностики мають велике значення не тільки для якісного найму, а й для оцінки атмосфери в колективі – тести для оцінки рівня стресу, психологічного клімату, рівня мотивації. Усі ці методики допомагають відслідковувати і вчасно реагувати на проблеми всередині колективу. Дуже важливо правильно проводити тестування, дотримуватися методології та використовувати комплекс методик.

Управлінські функції служб управління персоналом сфери публічної служби зазнають суттєвих ускладнень, що обумовлюється сучасними реаліями, та з іншого боку, повноцінного залучення до прийняття управлінських кадрових рішень органу публічної влади не відбувається. Служби управління персоналом в органах публічної влади покликані активізувати діяльність керівництва органу публічної влади щодо формування висококваліфікованого кадрового потенціалу, з метою забезпечення виконання визначених законом завдань, функцій і повноважень органу влади. На сьогодні процес інституалізації служб управління персоналом в органах публічної влади не завершений та не забезпечений відповідними ресурсами, майже відсутня координаційна робота щодо формування й реалізації кадрової політики на всіх рівнях управління, особливо у напрямках, що стосуються управління кар'єрним просуванням державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вдосконалення стилю управління, соціальної захищеності публічних службовців та інших питань.

Значущою ознакою сформованості державної кадрової політики виступає завершеність її нормативно-правової бази. Аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення формування й реалізації державної кадрової політики свідчить про необхідність розробки та прийняття нової Стратегії державної кадрової політики, оскільки відповідно до Указу Президента України від 05.06.2020 р. № 214/2020 Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 рр. втратила чинність (2012; 2020). Сучасний підхід до кадрової політики у сфері публічної служби вимагає якісно іншої організації інститутів управління людськими ресурсами, впровадження інноваційних інструментів управління.

З метою підвищення інституційної спроможності служб управління персоналом НАДС створено Раду управління людськими ресурсами та започатковано у 2018 році Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом», порядок організації та проведення якого визначено в наказі НАДС від 03 вересня 2018 року № 212-18, проведено навчання керівників та фахівців служб управління персоналом, розроблено проект «Інформаційна система управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS)», запущено в дослідну експлуатацію інформаційну систему управління людськими ресурсами PoClick (Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби). Впровадження зазначеного покликане забезпечити комплексну автоматизацію процесів обліку та управління персоналом, розрахунку заробітної плати персоналу державних органів України. Разом з тим слід зазначити, що розроблена «Інформаційна система управління людськими ресурсами та заробітної плати (HRMIS)» не передбачає HR – стратегію державного органу; виконання стратегічного плану відповідно до поставлених цілей; оцінку державного органу в реальному часі через аналіз корпоративної культури, місії, візії, цінностей; його рейтингу серед державних органів; портал управління знаннями; внутрішні комунікації тощо.

Також на сьогодні залишається недостатньою спроможність служб управління персоналом забезпечити в більшості випадків ефективне виконання функцій зі стратегічного управління людськими ресурсами. Зберігаються застарілі форми, методи й технології управління персоналом та досить повільний перехід від діловодної моделі управління персоналом до демократичних форм і методів роботи з персоналом. На наш погляд, нинішня система управління персоналом у сфері публічної служби, її організаційно-функціональна структура недостатньо враховує позитивний європейський досвід та не відповідає тій великій, складній і різноманітній кількості функцій державного управління та місцевого самоврядування, які вони мають виконувати, особливо в умовах децентралізації влади.

Сьогодні ні законом України «Про державну службу» (2015), ні Типовим положенням про службу управління персоналом державного органу (2016), ні Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) не передбачено, що служба управління персоналом має формувати стратегію управління персоналом, впроваджувати інноваційні методи й технології управління персоналом, у тому числі управління за цілями, антикризове управління, управління змінами, управління часом, управління конфліктами, управління талантами, забезпечувати розвиток лідерства, використовувати такі ефективні методи відбору персоналу, як аутсорсинг, аутстафінг та методи ефективного управління - бенчмаркінг, реінжиніринг; новітні технології, такі як Assessment center (Центр оцінки – комплексна технологія стандартизованої, об'єктивної, багатокомпонентної, кваліфікованої оцінки професійного рівня, особистісних якостей, а також потенційних можливостей працівників) тощо.

Враховуючи це, структурна реорганізація органів управління персоналом публічної служби та їх функціональне збагачення стали на даний час завданнями першочергової важливості, що вимагають організаційно-правового, наукового та методичного вирішення. На наш погляд, з цією метою в органах публічної влади доцільно здійснити перехід від служб управління персоналом до якісно нового їх рівня – служб стратегічного управління людськими ресурсами, оскільки з розвитком інформаційного суспільства виникає необхідність формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах та органах місцевого самоврядування. Перехід до нової, інноваційної моделі стратегічного управління людськими ресурсами на публічній службі має відбуватись на основі аналізу та діагностики існуючої моделі системи управління персоналом на публічній службі, її сильних та слабких сторін, розробки проекту нової організаційної структури та системи стратегічного управління людськими ресурсами на публічній службі, визначення показників її ефективності. При цьому слід зазначити, що універсальної моделі, як і універсальної

організаційної структури служби стратегічного управління людськими ресурсами на практиці не існує, оскільки кожен орган публічної влади має свою місію, свої цілі, завдання, компетенцію, повноваження та чисельність персоналу. Для створення професійної, політично нейтральної, стабільної, престижної та ефективної публічної служби необхідно розвивати інституційну спроможність служб управління персоналом та забезпечувати послідовність у впровадженні нових засад їх діяльності, кардинально змінювати підходи до формування й реалізації державної кадрової політики.

Висновки. Таким чином, одним з першочергових, пріоритетних напрямів вдосконалення управління людськими ресурсами на публічній службі в Україні, як важливого чинника її модернізації та підвищення ефективності публічного управління, є формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами на публічній службі, створення нової організаційної структури системи стратегічного управління людськими ресурсами на публічній службі. Необхідно визначити, відповідно до напрямів модернізації публічної служби, основні елементи організаційної структури цієї системи, розширити її завдання та функції, забезпечити кардинальне оновлення змісту діяльності служб управління персоналом в сфері публічної служби шляхом їх переорієнтації на стратегічне управління людськими ресурсами. Організаційна структура служби управління людськими ресурсами в органах публічної влади має включати підрозділи з питань стратегії (політики), добору, обліку, адаптації, розвитку, оцінювання, мотивації, акмеологічного супроводу, трудових відносин та оплати праці публічних службовців. Дана система має базуватись на загальних принципах управління людськими ресурсами на публічній службі, які визначають зміст її елементів і вибір конкретних засобів, інструментів, форм, методів і технологій управління людськими ресурсами. Запропонований підхід має реалізовуватись на оновленому ставленні до ролі і місця соціально-психологічних складових в управлінні людськими ресурсами в сфері публічної служби.

Для підвищення інституційної спроможності служб управління персоналом на публічній службі необхідно змінити існуючу національну парадигму управління людськими ресурсами у сфері публічної служби, внести зміни до Закону України «Про державну службу», прийняти в новій редакції закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розробити з метою гармонізації цих законів та прийняти відповідно до європейських принципів публічного адміністрування закон України «Про публічну службу»; розробити та затвердити в установленому порядку нову Стратегію державної кадрової політики, Стратегію управління людськими ресурсами та розвитку лідерства на публічній службі,

Типове положення про службу стратегічного управління людськими ресурсами, методику управління людськими ресурсами щодо управління змінами на публічній службі, антикризового управління персоналом; управління часом, талантами та ін.; закріпити всі функції щодо управління людськими ресурсами в органах публічної влади в межах одного департаменту, управління, відділу, сектору (в залежності від чисельності персоналу). Реалізація зазначених пропозицій сприятиме підвищенню інституційної спроможності та дієвості служб управління персоналом, вдосконаленню управління людськими ресурсами на публічній службі, підвищенню ефективності публічного управління в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Базалійська Н. П. Світовий досвід управління трудовою діяльністю персоналу в країнах з розвинутою ринковою економікою. *Інноваційна економіка: Науково-виробничий журнал*. 2015. № 56. URL: http://elar.khnu.km.ua/jspui/bitstream/123456789/4995/3/inek_2015_1_26.pdf.

Гурієвська В. Соціально-психологічні аспекти формування та реалізації кадрової політики в державному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 63–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_10.

Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/>.

Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Голос України*. Офіц. вид. 2015. № 250.

Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ НАДС від 03.03.2016 № 47. URL: <http://www.nads.gov.ua>.

Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента : Указ Президента України від 5 червня 2020 року № 214. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2142020-34061>.

Про підготовку та реалізацію експериментального проекту щодо запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 р. № 1414-р. URL: kmu.gov.ua

Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-III. *Відом. Верховної Ради України*. 2001. № 33.

Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 — 2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2142020-34061>.

Про Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905. Офіційний вісник України. 2016. № 99. ст. 3233.

Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р. URL: kmu.gov.ua.

Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptiy>.

Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. URL: kmu.gov.ua

Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 622-р. URL: kmu.gov.ua

Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

Paul Boselie, Jasmijn Van Harten & Monique Veld. (2019). A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further.... *Public Management Review*. doi: 10.1080/14719037.2019.16958802.

REFERENCES

Bazaliyska, N. P. (2015) Svitovyy dosvid upravlinnya trudovoyu diyal'nistyu personalu v krayinakh z rozvynenoyu rynkovoyu ekonomikoyu [World experience of personnel labor management in countries with developed market economies]. *Innovatsiyna ekonomika: Naukovo-vyrobnychyy zhurnal – Innovative Economics: Scientific and Production Journal*, 56 [in Ukrainian].

Guryevska, V. (2012) Sotsial'no-psikhologicheskyye aspekty formirovaniya i realizatsii kadrovoy politiki v gosudarstvennom upravlenii [Social and psychological aspects of the formulation and implementation of personnel policy in state management]. *Vestnik Natsional'noy akademii gosudarstvennogo upravleniya pri Prezidente Ukrainy – Bulletin of the National Academy of State Management under the Presidents of Ukraine*, 4, 63–70 [in Ukrainian].

Official website of the National Agency of Ukraine for Civil Service. Retrieved from <https://nads.gov.ua> [in Ukrainian].

On Civil Service: Law of Ukraine (2015, December 10). No. 889-VIII. *Holos Ukrayiny – Voice of Ukraine*, 250 [in Ukrainian].

On Approval of the Standard regulations on the personnel management service of a state body: National Agency of Ukraine for Civil Service order No. 47 (2016, March 3). Retrieved from <https://www.nads.gov.ua> [in Ukrainian].

On Repealing some decrees of the President: Decree of the President of Ukraine No. 214 (2020, June 5). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2142020-34061> [in Ukrainian].

On the Preparation and implementation of a pilot project for the introduction of a system of remuneration of civil servants on the basis of job classification: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1414-r (2020, November 11). Retrieved from <https://kmu.gov.ua> [in Ukrainian].

On Service in local self-government bodies: Law of Ukraine No.2493-III (2001, June 7). *Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of The Verkhovna Rada of Ukraine*, 33 [in Ukrainian].

On the Strategy of State Personnel Policy for 2012 - 2020: Decree of the President of Ukraine No. 45 (2012, February 1). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2142020-34061> [in Ukrainian].

On the Strategy of Public Administration Reform of Ukraine for 2016-2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 474-r (2016, June 24). Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian].

On Approval of the Concept of introduction of positions of specialists on reforms: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 905 (2016, November 11). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 99, art. 3233 [in Ukrainian].

On Approval of the Concept for the Implementation of the Information Management System for Human Resources in State Authorities and approval of a plan of measures for its implementation: Order the Cabinet of Ministers of Ukraine. No. 844-p (2017, December 1) Retrieved from kmu.gov.ua [in Ukrainian].

On Approval of the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 974 – r. (2017, December 1). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/en/npas/pro-shvalennya-konceptiy> [in Ukrainian].

On Approval of the Concept of optimization of the system of central executive bodies: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1013-r. (2017, December 27). Retrieved from kmu.gov.ua [in Ukrainian].

On approval of the Concept of reforming the system of remuneration of civil servants and approval of the action plan for its implementation: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 622 – r. (2020, May 27). Retrieved from kmu.gov.ua [in Ukrainian].

Oлуйка, V. M. (2018). *Upravlinnya personalom v umovakh detsentralizatsiyi [Personnel management in the context of decentralization]*. Kyiv. Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/WEB_Uprav_personalom_2_.pdf [in Ukrainian].

Paul Boselie, Jasmijn Van Harten & Monique Veld. (2019). A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further... *Public Management Review*. doi: 10.1080/14719037.2019.16958802.

Some issues of public administration reform in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 474-r. (2016, June 24). Retrieved from <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

Гончарук Наталія

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: goncharuknt@gmail.com

Honcharuk Natalija

Doctor of Sciences in Public Administration, Full. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2681-6687

Пирогова Юлія

Аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: yuliay08@gmail.com

Pyrohova Yuliia

Ph.D. Student
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9579-9454

Цитування: Гончарук, Н., & Пирогова, Ю. (2020). Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 37–48. doi: 10.15421/1520104

Citation: Honcharuk, N., & Pyrohova, Yu. (2020). Priorytetni napriamy vdoskonalennia upravlinnia liudskymy resursamy u sferi publichnoi sluzhby Ukrainy [Priority directions of human resources management improving in the field of public service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (6), 37–48. doi: 10.15421/1520104

Стаття надійшла / Article arrived: 13.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 25.12.2020

Оцінювання персоналу Державної прикордонної служби України

Наталія Липовська, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Микола Маланчій, Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

У статті розкривається технологія оцінювання професійної придатності посадових осіб до виконання покладених на них функцій на основі методу моделювання і порівняння оцінок з необхідними параметрами для відповідної посади, тобто з моделлю. Термін «модель» вживається як цілісний опис узгодження вимог соціальної системи (Сс) з можливостями їх виконання. Моделлю в даному випадку служить професійний стандарт, який розробляється на кожну посаду. Професійний стандарт і є тим погодженим еталоном, за яким мають працювати співробітники. Цей метод – метод оцінювання з застосуванням професійного стандарту, є результатом реалізації принципу узгодженості в побудові моделі. На думку авторів, метод відрізняється не тільки новизною підходу, але й універсальністю застосування. Оцінювати за допомогою професійного стандарту можна не тільки фахівця, але й групу, потенціал колективу, можна робити порівняння, визначати слабкі і сильні сторони організацій. Пропонується методика, розроблена авторами, що дозволяє проводити різні необхідні варіації з оцінюваними ознаками, включаючи візуальне відображення результатів різними формами.

Моделювання посади відноситься до ідеального чи уявного моделювання (на відміну від матеріального, предметного, коли йде моделювання фізичних і математичних об'єктів) і базується багато в чому на ідеалізуванні об'єкта. На наш погляд, ні на якому етапі модель не може бути втілена в абсолютно точну свою копію в силу непередбаченого впливу багатьох зовнішніх факторів.

Моделювання оціночних характеристик у кадровій діяльності – це необхідний елемент у реальній оцінці стану справ у Державній прикордонній службі України. От чому їх значення зростає в умовах її реформування, з врахуванням впливу на нього як негативних, так і позитивних факторів.

Ключові слова: моделювання, оцінювання, професійний стандарт, модель, Державна прикордонна служба України

Evaluation of personnel of the State border service of Ukraine

Nataliia Lipovska, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Mykola Malanchii, National academy of State Border Guard Service of Ukraine

The article reveals the technology of assessing the professional suitability of officials to perform their functions on the basis of the method of modeling and comparing assessments with the necessary parameters for the position, ie with the model. The term "model" is used as a holistic description of the coordination of the requirements of the social system (SS) with the possibilities of their implementation. The model in this case is a professional standard, which is developed for each position. The professional standard is the agreed standard by which employees should work. This method - the method of evaluation using a professional standard, is the result of the implementation of the principle of consistency in the construction of the model. According to the authors, the method is not only novelty approach, but also versatility. It is possible to estimate by means of a professional standard not only the expert, but also group, potential of collective, it is possible to make comparisons, to define weaknesses and strongnesses of the organizations. The technique developed by authors is offered that allows to carry out various necessary variations with the estimated signs, including visual display of results in various forms.

Job modeling refers to ideal or imaginary modeling (as opposed to material, substantive, when modeling physical and mathematical objects) and is based largely on the idealization of the object. In our opinion, at no stage can the model be embodied in an absolutely accurate copy due to the unforeseen influence of many external factors.

Modeling of evaluation characteristics in personnel activity is a necessary element in the real assessment of the state of affairs in the State Border Guard Service of Ukraine. That is why their importance is growing in the context of its reform, taking into account the impact on it of both negative and positive factors.

Keywords: modeling, estimation, professional standard, model, State Border Guard Service of Ukraine

Оценка персонала Государственной пограничной службы Украины

Наталья Липовская, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Николай Маланчий, Национальная академия Государственной пограничной службы Украины им. Б. Хмельницкого

В статье раскрывается технология оценки профессиональной годности должностных лиц к выполнению возложенных на них функций на основе метода моделирования и сравнения оценок по необходимым параметрам для соответствующей должности, то есть с моделью. Термин «модель» употребляется как целостное описание согласования требований социальной системы (Сс) с возможностями их выполнения. Моделью у данного случая служит профессиональный стандарт, который разрабатывается на каждую должность. Профессиональный стандарт и является тем согласованным эталоном, по которому должны работать сотрудники. Этот метод – метод оценки с применением профессионального стандарта, является результатом реализации принципа согласованности в построении модели. По мнению авторов, метод отличается не только новизной подхода, но и универсальностью применения. Оценивать с помощью профессионального стандарта можно не только специалиста, но и группу, потенциал коллектива, можно делать сравнения, определять слабые и сильные стороны организаций. Предлагается методика, разработанная авторами, что позволяет проводить различные необходимые вариации с оцениваемыми признаками, включая визуальное отображение результатов разными формами.

Моделирование должности относится к идеальному или воображаемому моделированию (в отличие от материального, предметного, когда идет моделирование физических и математических объектов) и базируется во многом на идеализировании объекта. На наш взгляд, ни на каком этапе модель не может быть воплощена в совершенно точно свою копию в силу непредвиденного влияния многих внешних факторов.

Моделирование оценочных характеристик в кадровой деятельности – это необходимый элемент в реальной оценке состояния дел в Государственной пограничной службе Украины. Вот почему их значение растет в условиях ее реформирования, с учетом влияния на него как отрицательных, так и положительных факторов.

Ключевые слова: моделирование, оценка, профессиональный стандарт, модель, Государственная пограничная служба Украины

Постановка проблеми.

Актуальність створення еталонних зразків оцінювання персоналу на державній службі обумовлена тими кадровими модернізаціями, які останнім часом відбуваються як в системі публічної служби України в цілому, так і в Державній прикордонній службі – зокрема.

В умовах реалізації нової Стратегії національної безпеки України, затвердженої

Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. №392/2020, проблема оцінювання персоналу Державної прикордонної служби України набуває нової актуальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління персоналом Державної прикордонної служби України неодноразово ставало об'єктом наукової уваги П. Горбатюка (2019), В. Довганя (2019), Г. Магася (2018), О. Мейка (2020), С. Шарапа (2018).

Проте проблема створення професійних стандартів не привернув уваги дослідників.

Метою дослідження є визначення можливості застосування моделі професійного стандарту при проведенні атестації службовців прикордонних органів.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглянути прийоми оцінки з застосуванням професійних стандартів (моделей), треба хоча б коротко назвати деякі системи і методи оцінки співробітників, описані в закордонній і вітчизняній науковій літературі.

Судячи з джерел, зараз розробляються різні варіанти комплексної оцінки, насамперед управлінського персоналу. Однак комплексну модель оцінки співробітника за елементами (результати праці, процес праці й особисті якості) комплексними, на думку самих же джерел назвати важко. Причин тому кілька. Елементи оцінки праці чи оцінки особистості співробітника якісно настільки різноманітні, що спроби об'єднати їх в одну модель дають або суто формальну узагальнену оцінку, або приводять до таких арифметичних вправ, коли оцінку лояльності множать на оцінку сумлінності, а така якість праці як відповідальність порівнюється з рівнем знань (Розанова, 2002).

Такий елемент оцінки як результат праці, відбиває кількісну оцінку діяльності, а такий елемент, як особисті якості, чи складність службових функцій – якісну сторону. За цих умов практично неможливо знайти узагальнюючий показник, за яким можна було б одночасно оцінити всі елементи.

Нехай це не здається дивним, але методи оцінки самі по собі відіграють активну роль, особливо, якщо вони спрямовані на людину. З однієї сторони вони дають можливість виявити та оцінити позитивні якості людини, але вони можуть створити і неправильне уявлення про дійсні достоїнства співробітника. Усе це позначиться на підборі, розміщенні і переміщенні кадрів (Орбан-Лембрик, 2010).

Є багато методів оцінки якостей, кожен з яких має свої переваги та недоліки. Усі вони за ступенем конкретності забезпечуваних з їх допомогою розрахунків можуть бути об'єднані в три групи:

1. Описові методи, що дають винятково якісні оцінки досліджуваних факторів (без їх кількісного вираження), але відрізняються значним суб'єктивізмом. До них належать:

- метод, що базується переважно на біографічних відомостях;

- метод виробничих усних і письмових характеристик, коли діяльність співробітника оцінюється за найбільш видатними успіхами чи недоглядами у його роботі за певний період (відповідно до представлення керівника), іноді порівнюються кілька характеристик, отриманих від різних осіб;

- метод, який складається в описуванні та оцінці того, що зробив співробітник за певний період. Іноді метод поєднують із систематичними спостереженнями за його (співробітника) поведінкою і діяльністю на займаних ним посадах;

- метод групової дискусії або своєрідне інтерв'ю, коли вільна бесіда керівників чи експертів із співробітником по роду його діяльності ставить метою виявлення сильних і слабких сторін співробітника, визначення його підготовки;

- метод цілей, коли співробітнику установлюють певне коло завдань, а потім обговорюють результати їх виконання і на цій основі роблять висновки про його потенційні можливості по виконанню певних обов'язків;

- метод еталона, коли за певними критеріями і факторам вибираються найкращі співробітники, прийняті за еталон, а діяльність інших одержує порівняльну оцінку;

- матричний метод, що припускає порівняння фактичних якостей співробітника з набором якостей, необхідних для успішного виконання відповідних посадових функцій (Грачев, 1993).

Наступна група методів використовується для одержання кількісних оцінок рівня ділових якостей співробітника. Сюди відносяться:

- метод ранжирування, коли оцінювані співробітники, виходячи з певних критеріїв розташовуються один за одним від найбільш підготовленого до найменш підготовленого, а підсумкова оцінка кожного співробітника утворюється за сумою отриманих порядкових номерів;

– метод парних порівнянь, здійснюваний шляхом послідовного попарного порівняння співробітників за кожним з прийнятих факторів відповідно до встановлених критеріїв;

– метод бальної оцінки, відповідно до якого співробітнику за кожне досягнення присвоюється заздалегідь обумовлена кількість балів (очок) з наступним їх підсумовуванням. Така оцінка може виводитися шляхом присвоєння керівником або експертом кожній якості співробітника певного передбаченого шкалою кількості балів (очок);

– графічний метод, що складається у відображенні рівня кожного з ділових якостей, оцінених у балах, у вигляді точок на графічній шкалі і з'єднанні цих точок прямими лініями,

– метод коефіцієнтної оцінки, коли як окремі якості, так і їх сукупність вимірюють у коефіцієнтах (Серьогін, Бородін, Комарова та ін., 2019).

Третя група поєднує методи, що сумістять у собі ознаки описових і кількісних методів оцінки:

– метод підсумовування оцінок, відповідно до якого експерти визначають частоту прояву в співробітників тих чи інших якостей і привласнюють їм певні бальні оцінки за той чи інший рівень частоти;

– метод групування співробітників, що передбачає вибір обмеженої кількості факторів оцінки і розподіл співробітників відповідно до цих факторів на чотири групи (відмінний співробітник, хороший, задовільний і поганий) з наступною заміною недостатньо підготовлених співробітників більш знаючими;

– метод тестів, коли співробітники оцінюються за показниками вирішення заздалегідь підготовлених виробничих завдань (тестів), що свідчать про ступінь у них розвиненості відповідних якостей; до тестового примикають «ігрові» методи, коли оцінки виробляються в залежності від обґрунтованості вибору співробітником найкращого способу дії в деякій конкретній ситуації залежно від того, наскільки успішно він вирішує запропоновані умовні завдання і конфліктні ситуації.

Відомі й інші методи, але в основному вони є модифікацією розглянутих вище. У більшості випадків з їх допомогою можна з досить великою точністю оцінити ділові якості співробіт-

ників. Однак міра надійності окремих методів далеко не однакова. Тому важливо використовувати ті методи, що у найбільшому ступені задовольняють вимогам оцінки ділових якостей, необхідних у даному конкретному випадку.

Так на практиці цілком виправдали себе методи бальної і коефіцієнтної оцінки. Хоча метод виділяється великою трудомісткістю, цей недолік можна усунути шляхом механізації процедури оцінювання. Метод простий і заснований на використанні дробів, де в чисельнику – реальні кількісні значення тих чи інших якостей співробітників, а в знаменнику – загальна нормативна сукупність цих же якостей.

Оцінки окремих ділових якостей можна проводити за допомогою окремих коефіцієнтів: професійної компетентності, коефіцієнтів повноти творчої активності, оперативності і якості виконання обов'язків, коефіцієнтів використання робочого часу, коефіцієнта психологічної сумісності (де враховується кількість конфліктних ситуацій та співробітників) (Серьогін, Бородін, Комарова та ін., 2019).

Фактори ділової оцінки, які враховуються, важко вивести у вигляді дробів, оскільки вони як правило погано піддаються кількісному виміру.

Однак прийнявши максимальну величину оцінного коефіцієнта за кожною якістю за одиницю, можна за особливою шкалою зменшити її у випадку відсутності того чи іншого з факторів, які враховуються.

Важлива перевага цього методу в тому, що коефіцієнти відбивають різницю між відносно постійними і відносно перемінними факторами, що характеризують ділові якості співробітників, завдяки чому підвищується вірогідність оцінок. У коефіцієнтах, які виражають оцінку щодо постійних факторів (кваліфікацію, раціоналізаторську чи публіцистичну активність), фактичні результати фактично зіставляються з нормою в коефіцієнтах, що оцінює відносно перемінні фактори (оперативність і якість виконуваних обов'язків і т.п.) – з планом.

Одночасно метод відрізняється гнучкістю, оскільки кількість коефіцієнтів можна збільшувати або зменшувати і досить просто.

З іноземних джерел відомо, що деякі фірми застосовують такі методи оцінки:

- безпосередній начальник заповнює оцінну форму;
- запрошують для оцінки кадрових фахівців;
- поточне спостереження за співробітником;
- проходження атестації при кожній посадовій зміні;
- нав'язування співробітнику високих стандартів трудової діяльності;
- найчастіше використовують два методи: за результатами праці і за оцінкою якостей, що впливають на досягнення результату (в балах).
- співбесіда;
- оцінка комісією (Грейвон, мл. Карл О'Делл, 1991).

Оцінку рівня професіоналізму керівників, наприклад, проводять також з допомогою й інших методів.

Метод оцінки за допомогою довільних письмових характеристик – один з найбільш широко і давно застосовуваних методів. Суть методу зводиться до опису безпосереднім керівником або якою-небудь іншою особою, що добре знає професійну діяльність об'єкта оцінювання, найбільш видатних успіхів чи недоглядів у роботі оцінюваного співробітника і наступної його оцінки.

Метод еталона – передбачає вибір найкращого співробітника за рядом певних критеріїв, факторів або ж на основі одного показника, що розглядається організацією як головний. Цей співробітник береться за еталон, і в порівнянні з ним виробляється оцінка інших співробітників.

Метод рангового порядку призначений для розподілу співробітників один за одним на основі загального судження про них. Оцінювані співробітники розташовуються по порядку від найкращого до самого гіршого, тому цей метод іноді називають методом класифікації по порядку. Причому, коли оцінка виробляється за кількома факторами, цей процес повторюється кілька разів.

Сутність методу парних порівнянь уже видна з його назви. Базуючись на цьому методі, комплексна оцінка співробітника здійснюється шляхом послідовного попарного порівняння осіб, що проходять оцінку по всій сукупності факторів оцінки з погляду загальної відносної цінності співробітника для ор-

ганізації. Методу парних порівнянь властиві ті ж недоліки, що і методу рангового порядку: велика трудомісткість і громіздкість оцінки.

Метод графічного профілю припускає, що рівень кожної з ділових якостей співробітника, оцінених у балах, знаходить відображення у вигляді точок на графічній шкалі, які потім з'єднуються. Виходить наочне графічне зображення оцінюваного кандидата.

Метод вільного і заданого групування співробітників базується на виборі обмеженої кількості факторів оцінки і встановлення за кожним з факторів єдиної шкали оцінок, що передбачає, як правило, п'ять оціночних ознак. Причому за кожним з факторів складається докладний опис якостей, що характеризують цей фактор і орієнтованих на кожну ознаку оцінки. Відповідно до цих описів, орієнтованими на шкалу оцінок, усі співробітники розподіляються на п'ять груп за кожним з факторів (Серьогін, Бородин, Комарова та ін., 2019).

Залежно від способів розподілу співробітників за групами можна виділити два різновиди цього методу оцінки управлінських кадрів: метод вільного групування і метод заданого групування. Метод вільного групування дозволяє вільно розподіляти співробітників за групами, не обмежуючи кількість співробітників у кожній з п'яти груп. А метод заданого групування заздалегідь установлює процентний розподіл співробітників у кожній з груп.

Суть методу вільного вибору оціночних характеристик за готовими формами полягає в тому, щоб обрати з готової форми (бланку), яка містить набір різних характеристик, що описують різні сторони поведінки співробітника в процесі його виробничої діяльності, а також його ставлення до праці. Цей метод вимагає набору форм з певним набором характеристик, застосовуваних у деяких організаціях.

Метод змушеного вибору оціночних характеристик або метод критичних випадків. Від попереднього методу відрізняється тим, що формулювання, які характеризують окремі сторони трудової діяльності співробітника не зводяться в єдину форму, а групуються в окремі набори-блоки. Як правило, кількість пропозицій (характеристик) коливається в блоці від 2 до 5, у той час як кількість блоків змінюється від 20 до

50. У процедурному плані метод виключає нейтральну оцінку: оцінювач у будь-якому випадку повинен вибрати два варіанти у блоці: один, що характеризує співробітника найбільшою мірою, і один – найменшою. Остаточна оцінка співробітника буває, як правило, кількісно виражена за допомогою ключа зважування.

Як видно з короткого опису деяких методів оцінки, вони не відрізняються простотою.

Вітчизняних методів і прийомів оцінки багато. Ми вважаємо, що вони здебільшого ефективніші від західних. Ми пропонуємо нову методику оцінки із застосуванням професіограм.

Праві вчені, які стверджують, що «у визначенні пріоритетів управління персоналом державної служби одне з головних місць повинне займати вироблення теоретичної моделі сучасного державного службовця, у якій при оцінці його якостей важливо знайти баланс здібностей, що забезпечують гармонію державних, групових та індивідуальних інтересів» (Серьогін, Бородин, Комарова та ін., 2019, с. 47).

У кадровій роботі при оцінці професійних і особистісних якостей людини найбільш слабким місцем є суб'єктивізм і упередженість в оцінці, а також якість документів, що характеризують людину: характеристик, атестацій, рекомендацій тощо.

Запропонована методика оцінки із застосуванням професіограм, допомагає значною мірою усунути цей пробіл. Цінність методики в

тім, що вона значно послабляє ці негативні прояви в процедурі оцінки співробітників.

Методика дозволяє послідовними діями, із застосуванням відповідних інструментів, створити передумови для всебічної і справедливої оцінки праці і поведінки співробітника. Далі робота йде з ознаками і передбачає такі етапи. Перший етап – етап вироблення масиву критеріїв (ознак). Другий етап. Добір необхідної кількості ознак. Далі йде формування професіограми і безпосередня робота з нею. Розглянемо коротко кожний з етапів.

На першому етапі експерти чи підготовлені фахівці виробляють для посади (робочого місця), що розглядається, масив критеріїв (ознак), які характеризують саме цю посаду і відрізняють її від іншої.

Варіанти добору ознак можуть підрозділятися на: інструментальні (матриця парних порівнянь, система визначальних зв'язків, інші тренінги); методи експертного добору (вимагають високого ступеню довіри до думки експерта); методи ділових ігор.

Ознаки можна визначити різними способами. Розглянемо один з них – за функціями. Нижче, як приклад, наведена таблиця відповідності ознак заданим функціям (див. табл.). У даному випадку взяті реальні функції керівника прикордонного підрозділу.

Тут зазначені тільки дві з 64 функцій начальника прикордонного підрозділу, але й

Таблиця 1

Функції керівника прикордонного підрозділу та їх ознаки

Функції керівника прикордонного підрозділу	Необхідні ознаки для даної функції		
	Повинен мати	Повинен вміти	Повинен знати
Керує на принципах єдиначальності діяльністю ПП і нижчестоящих посад	Відповідну освіту; навички керівника; досвід роботи керівника; спеціальні знання; здоров'я; працездатність; хорошу репутацію	Бути вимогливим; сміливо приймати рішення; чітко ставити завдання; вести за собою колектив; бути законослухняним; бути обов'язковим, вірним словом; працювати з документами	Законодавство країни; нормативні документи; людей у своєму колективі, підлеглих; особливості служби; принципи єдиначальності; специфіку роботи підлеглих служб
Розподіляє обов'язки між своїми заступниками	Посадові інструкції заступників; ресурсні можливості ПП (фінансові, людські, матеріальні тощо)	Чітко ставити завдання заступникам; довіряти своїм заступникам; перерозподіляти завдання; визначати своє місце; створювати сприятливі умови для виконання завдань	Здатності заступників (знати людей); їх сильні і слабкі організаційські сторони; способи контролю; альтернативні варіанти вирішення завдань

вони вже, як бачимо, дали велику кількість необхідних ознак. Повторювані назви дають підставу для першочергового включення їх у перелік. Якщо розглянути усі функції начальника прикордонного підрозділу, то вийшов би величезний масив ознак. Більшість з них необхідні начальнику прикордонного підрозділу для успішної реалізації покладених на нього обов'язків.

Аналогічним шляхом визначається перелік спеціальних ознак для будь-якої посади (від інспектора до керівників верхньої ланки). Для виробітку великої кількості ознак можна застосувати методи «6-3-5», «Метаплан» та інші прийоми. Вони дозволяють за короткий термін (за 40–50 хв.) «напрацювати» масив ознак, з якими в наступному буде робота експертів (Серьогін, Бородин, Комарова та ін., 2019, с. 64).

На другому етапі проводиться добір необхідної кількості потрібних ознак для подальшої роботи.

Найскладніша і трудомістка робота в процедурі оцінювання, звичайно, напрацювання масиву цих ознак (перший етап). Без фахівців вона не може бути виконана якісно. Але коли напрацьована велика кількість ознак, дуже важливо провести їх «сортування», тобто розібратися і визначитися, які з ознак необхідно залишити, а від яких можна відмовитися. Тобто, виробляється відповідна класифікація.

Ознаки класифікуються, як ми уже відзначали виходячи з їх змісту і призначення на: базові і специфічні; головні (визначальні) і не головні (супутні).

Для кожної посади є деякі загальні ознаки, це дає підставу говорити про належність даного об'єкту до того чи іншого типу. Приміром, є загальне поняття – керівник. Якого б профілю і спеціальності керівники не були, їх об'єднують деякі загальні ознаки і вимоги до цієї посади. Вони і є базові. До категорії загальних (базових) якостей для всіх категорій керівників можна віднести такі як: авторитетність як керівника; професіоналізм, компетентність; управлінська культура; правова грамотність; законслухняність; уміння грамотно ставити завдання; воля і рішучість при досягненні мети; відповідальність за свої рішення; спра-

ведливість; обов'язковість, вірність слову; комунікабельність; турбота про людей.

Для керівника вищої ланки крім базових необхідне доповнення ряду специфічних якостей, що притаманні тільки цьому рівню керівництва.

Для керівників вищого рівня, крім названих вище базових якостей будуть характерні такі: загальна культура; широта світогляду; стратегічне мислення; розуміння державної політики; уявлення про призначення всіх підрозділів установи; здатність до прогнозування; знання основ теорії управління великими системами; самоконтроль і стійкість поведінки; здатність аргументовано відстоювати свою точку зору; самостійність у діях і вчинках.

Керівники, що стоять на більш низьких ступенях, фактично належать до заступницької (виконавської) ланки, хоча вони також називаються керівниками. Тому для цих категорій у принциповому плані важко виділити специфічні ознаки. Різниця буде виражатися тільки функціональними повноваженнями (Орбан-Лембрик, 2010, с. 234). Але для цих категорій характерними й, певною мірою, необхідними будуть такі якості: ступінь довіри начальнику; ступінь довіри колективу; порядність у стосунках з начальником; відданість справі, організації, колективу; уміння організувати роботу колективу; необхідні навички виконавця; особиста працездатність; здатність вирішувати конфлікти в колективі тощо.

Варто підкреслити, що чіткого й однозначного «набору» ознак для якоїсь категорії не може існувати, якщо нема еталону, моделі цього об'єкта. Необхідність включення в перелік тих чи інших ознак обумовлюється багатьма факторами і, насамперед, суб'єктивними.

У загальному плані поняття «базові якості» припускають ті якості, без яких неможливо нормальне виживання чи діяльність у межах професійної належності. Так як виживаність виявляється тільки в двох видах: біологічному і соціальному, то і базові якості повинні відповідати цим видам.

До базових якостей біологічного існування відносяться: фізичне здоров'я, природні рефлекс, здатність до адаптації в навколишньому середовищі, функціонування всіх органів почуттів тощо.

До базових якостей соціального існування можна віднести такі: загальні знання, кругозір (у межах необхідного); загальний рівень культури; професійні знання; законслухняність, дисциплінованість; вірність слову; чесність; порядність; сміливість, мужність; повага до інших; працьовитість, старанність; комунікабельність.

Перелік можна продовжити і всі буде до місця, але названі якості, на наш погляд, складають основу правил, що забезпечують комфортне «проживання» у людському співіснуванні.

Керівники виявляють свої можливості в сфері публічного управління, тому для них мають значення всі названі вище якості. Однак керівників від інших категорій виділяють специфічні ознаки, що залежать від їхньої діяльності. Модель керівника прикордонного підрозділу буде відрізнятися від моделі армійського командира або керівника митниці. Специфіка виражається в професійних якостях.

Безсумнівно, професійні знання стоять на першому місці. Однак, кожна професія має свої пріоритети. Так, для військових, співробітників МВС, митниці, прикордонників, податкових служб та ін. подібних спеціальностей необхідними важливими якостями, очевидно, будуть особистісні і психофізичні якості, серед яких мужність, стійкість, вірність обов'язку тощо. Виходячи з того, що професії, у свою чергу, діляться на багато різновидів, кожна з них вимагає своїх якостей.

Базових (і специфічних) ознак може бути дуже багато. Виходячи з того, що для оціночної роботи вибір обмежений певними рамками, їх доцільно розділити на головні (обов'язкові, визначальні, основні, провідні та ін.) і не головні, (не обов'язкові), але наявність яких підсилила б позитивний ефект. Назвемо їх супутніми, бажаними. Таким чином, головними ознаками варто вважати ті, без наявності яких неможливо буде успішно вирішувати посадові, функціональні завдання; супутніми – додаткові ознаки, володіння якими значно підсилює професійні можливості і моральний авторитет співробітника.

Процес класифікації (поділу) ознак на головні (визначальні) і супутні (бажані) проводиться експертом.

Ще раз підкреслимо, що вироблення ідеального поєднання ознак для кожної посади практично неможливо, тому що не існує чітко обкреслених параметрів і моделей посад. У кожного дослідника і кожного експерта своє розуміння, свої вимоги і свої погляди на це.

Практика показує, що найбільш доцільна для роботи кількість не повинна перевищувати 25–30. Тому, з масиву ознак відбирається тільки необхідна кількість. Для цього проводиться ранжирування ознак. Способів проведення ранжирування багато. Один з розповсюджених – «матриця парних порівнянь». Робота з матрицею здійснюється за принципом і подобою заповнення таблиць футбольного розіграшу, тільки замість назв команд – ознаки.

Після відбору необхідної (за принципом домовленості) кількості ознак, вони переносяться на спеціальну таблицю.

Головна складність проблеми оцінки полягає в тому, що абсолютна більшість ознак кадрового потенціалу чи ознак оцінки професійної придатності неможливо оцінити в кількісному вираженні, тому що вони відносяться до категорії кількісно не вимірюваних (чесність, сміливість, урівноваженість, імідж, відданість справі тощо). Можливість виходу з даного положення представляє нам так звана «масштабна (дев'ятимірна) лінійка».

Масштабна лінійка – це інструмент і метод кількісного виміру кількісно не вимірюваних ознак, явищ, процесів.

Суть роботи з масштабною лінійкою полягає в тому, що з бальною системою оцінок співвідноситься певний якісний стан. Про якість зможе судити кожний залежно від свого сприйняття об'єкта, явища, процесу і ін.

«Масштабна лінійка» особливо зручна для оцінки якостей, характеристик, які не тільки неможливо, але і не бажано прямолінійно вимірювати в цифрах, балах. Приміром, як грамотність, здоров'я, працездатність, мужність, дисциплінованість, акуратність, інтуїція тощо.

За «масштабною лінійкою» цим і подібним до них кількісно не вимірюваним ознакам і якостям можна дати суб'єктивну оцінку в значеннєвому вираженні, кожному оціночному полю (від 1 до 9) відповідає словесна

оцінка: погано, ледве краще, добре, ледве гірше тощо.

Основні поля: 2 – погано, 5 – середньо, 8 – добре. Інші поля додаткові, розширювальний спектр можливостей для оцінки в ту чи іншу сторону, якщо виникають сумніви. Наприклад, поле 1 означає оцінку «гірше нікуди», а 9 «більш ніж добре».

Наприклад, якщо хочемо показати, що в співробітника здоров'я хороше – це буде відповідати полю 8 балів, працездатність середня – 5 балів, вимогливість низька (погана) – 2 бали тощо. Керівник заповнює професіограму, помічаючи яким-небудь знаком оцінку на відповідному полі таблиці. Потім значки (символи) з'єднуються між собою. Виходить оціночний графік.

Ознаки, накладені на матрицю масштабної лінійки, створюють новий документ, названий професійним стандартом. Професійний стандарт – це погоджена модель посади, з чітко визначеними ознаками, якими повинен володіти той, хто займає цю посаду. Ознаки відбивають основні вимоги до посадової особи, а оцінка якості цих ознак буде свідчити про їх достойнства і рівень відповідності займаній посаді.

Слабка ланка в системі оцінювання – суб'єктивний підхід до характеристики людини, що не виключає упередженості й односторонності. Тому, для більшої вірогідності і повноти оцінки інформацію доцільно одержувати з різних і компетентних джерел.

Оцінка заслуговує більшої довіри, якщо вона представляє різні точки зору, не тільки начальника, але й інших посадових осіб чи експертів. Це дозволить зіставляти думки сторін при оцінці того, хто атестується.

Варіантів для порівняння оцінок і досягнень багато. Особливо у формах і способах візуального відображення результатів.

Висновок. Таким чином, у кадровій роботі при оцінці професійних і особистісних якостей людини найбільш слабким місцем є суб'єктивізм і упередженість в оцінці, а також якість документів, що характеризують

людину: характеристик, атестацій, рекомендацій тощо.

Складність же полягає в тому, що абсолютна більшість ознак для оцінки професійної придатності неможливо оцінити в кількісному вираженні, тому що вони відносяться до категорії кількісно не вимірюваних (здатність до аналізу, чесність, сміливість, вимогливість, врівноваженість, імідж, відданість справі і т.п.). Варто відзначити, що є такі характеристики для яких числові показники просто неприйнятні. У даному випадку ми маємо справу саме з такими ознаками. Можливість виходу з даного положення надає нам так звана «масштабна (дев'ятимірна) лінійка».

Ознаки, накладені на матрицю масштабної лінійки, створюють новий документ, названий авторами професійним стандартом.

Моделювання посади відноситься до ідеального чи уявного моделювання (на відміну від матеріального, предметного, коли йде моделювання фізичних і математичних об'єктів) і базується багато в чому на ідеалізуванні об'єкта. На наш погляд, ні на якому етапі модель не може бути втілена в абсолютно точну свою копію в силу непередбаченого впливу багатьох зовнішніх факторів.

Разом з тим необхідно підкреслити, що моделювання посади – це необхідний елемент у дослідженні, тому що тільки такий підхід дає можливість для подальшого експериментування і пошуку найбільш оптимальних структур.

Перевага моделювання в тім, що моделі одного й того ж порядку, явища можна порівнювати один з одним, знаходити шляхи усунення протиріч і удосконалювання структур. Модель служить вихідним ступенем для теоретичних пошуків, для нових думок і поглядів.

Моделювання оціночних характеристик у кадровій діяльності – це необхідний елемент у реальній оцінці стану справ у Державній прикордонній службі України. От чому їх значення зростає в умовах її реформування, з врахуванням впливу на нього як негативних, так і позитивних факторів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Горбатюк П. Організація службової діяльності підрозділів кадрового забезпечення у державній прикордонній службі України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Державне управління*. 2019. Вип. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf.
- Грачев М.В. Суперкадры. Управление персоналом в международной корпорации. Москва : Экономика, 1993. 228 с.
- Грейвон Д. младший, Карл О'Делл. Американский менеджмент на пороге XXI века. Москва : Наука, 1991. 24 с.
- Довгань В., Арзянцева Д., Захаркевич Н. Сутність та структура кадрової безпеки органів Державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Державне управління*. 2019. Вип. 1. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf.
- Магась Г. А. Теоретичні засади публічного управління у сфері охорони державного кордону. *Eurasian Academic Research Journal. Yerevan*. 2018. № 8 (26). С. 35–41
- Мейко О. Обґрунтування показника рівня розвитку організаційно-штатної структури органу охорони державного кордону. *Збірник наукових праць «Держава та регіони». Державне управління*. 2020. № 1 (69). С. 143–149.
- Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління: навч. посіб. 2-ге вид., доп. К., 2010. 544 с.
- Розанова В.А. Психология управления. Москва :ЗАО “Бизнес-школа “Интел-Синтез”. 2002. 400 с.
- Управління персоналом в органах державної влади / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова та ін. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
- Шарап С. Особливості кадрового забезпечення підрозділів ДПСУ в умовах гібридної війни. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Державне управління*. 2018. Вип. 3. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_du.pdf.

REFERENCES

- Dovhan, V., Arziantseva, D., & Zakharkevych, N. (2019). Sutnist ta struktura kadrovoi bezpeky orhaniv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [The essence and structure of personnel security of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Governance, 1*. Retrieved from https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf [in Ukrainian].
- Grachev, M. V. (1993). *Superkadry. Upravlenie personalom v mezhdunarodnoj korporacii* [Super frames. Personnel management in an international corporation]. Moskva :Ekonomika [in Ukrainian].
- Grejvon, D. J. Karl O'Dell. (1991). *Amerikanskij menedzhment na poroge HHI veka* [American management on the threshold of the XXI century]. Moskva: Nauka [in Ukrainian].
- Horbatiuk, P. (2019). Orhanizatsiia sluzhbovoi diialnosti pidrozdiliv kadrovoho zabezpechennia u derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy [Organization of service activities of personnel units in the state border service of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Governance, 1*. Retrieved from https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/visnuk_1_2019_du.pdf [in Ukrainian].
- Mahas, H. A. (2018). Teoretychni zasady publicznego upravlinnia u sferi okhorony derzhavnogo kordonu [Theoretical principles of public administration in the field of state border protection]. *Eurasian Academic Research Journal. Yerevan*, 8 (26), 35–41 [in Ukrainian].
- Meiko, O. (2020). Obgruntuvannia pokaznyka rivnia rozvytku orhanizatsiino-shtatnoi struktury orhanu okhorony derzhavnogo kordonu [Substantiation of the indicator of the level of development of the organizational and staffing structure of the state border guard body]. *Zbirnyk naukovykh prats «Derzhava ta rehiony». Derzhavne upravlinnia – Collection of scientific works "State and Regions". Governance, 1 (69)*, 143–149 [in Ukrainian].
- Orban-Lembrik, L. E. (2010). *Psihologiya upravlinnia* [Psychology of management]. 2nd ed. Kyiv [in Ukrainian].
- Rozanova, V. A. (2002). *Psihologiya upravleniya* [Management psychology]. Moskva:ZAO “Biznes-shkola “Intel-Sintez” [in Ukrainian].
- Serogin, S. M., Borodin, Ye. I., & Komarova, K. V. et al. (2019). *Upravlinnia personalom v organah derzhavnoy vladi* [Personnel management in public authorities]. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
- Sharap, S. (2018). Osoblyvosti kadrovoho zabezpechennia pidrozdiliv DPSU v umovakh hibrydnoi viiny [Features of staffing units of the SBGS in a hybrid war]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Governance, 3*. Retrieved from https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_du.pdf [in Ukrainian].

Липовська Наталія

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України

Email: lna85775@gmail.com

Lipovska Nataliia

Doctor in Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9288-4733

Маланчій Микола

Кандидат наук з державного управління
Національна академія Державної прикордонної
служби України ім. Богдана Хмельницького

Email: malanchiy_nikolay@mail.ru

Malanchii Mykola

Ph.D. in Public Administration
National academy of State Border guard service of
Ukraine

Цитування: Липовська, Н., & Маланчій, М. (2020). Оцінювання персоналу Державної прикордонної служби України. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 49–59. doi: 10.15421/1520105

Citation: Lipovska, N., & Malanchii, M. (2020). Otsiniuvannia personalu Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [Evaluation of personnel of the State border service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (6), 49–59. doi: 10.15421/1520105

Стаття надійшла / Article arrived: 13.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

Основні напрями розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях

Анатолій Каляєв, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Серед основних напрямів розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки визначено, зокрема, формування спільного середовища безпеки та запобігання й ліквідації військових конфліктів і досягнення міжнародного порозуміння та інноваційні підходи до організації структур державного управління в означеній сфері із залученням недержавних учасників та формування відповідних екосистем у безпековому середовищі. На основі методології державного управління розглянуто сучасний стан реформування системи державного управління та визначено пріоритети розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях управління. Визначено загальні тенденції розвитку публічного управління та наголошено неоднозначність і варіативність в оцінках результатів адміністративних реформ. Аргументовано, що проблеми суспільної взаємодії, відповідальності та демократії у сучасних управлінських практиках транспонуються в державне управління у сфері воєнної безпеки, зокрема у впровадженні новітніх підходів до управління інноваціями. Трансформаційні зміни в державному управлінні у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях розглядаються як логічні, доцільні та можливі на фоні процесів адміністративних реформ та впровадження відкритих інновацій, управління інноваціями та екосистемами у сфері управління об'єктами воєнної безпеки. Як ключовий аспект управління інноваціями у сфері воєнної безпеки розглядається еволюція організаційної культури. Доведено, що інновації мають на увазі переформування, зокрема, промислової політики оборони шляхом визначення різних інструментів для розширення можливостей відкритості з різним ступенем відкритості) для суб'єктів, які ще не були пов'язані з воєнною безпекою й обороною. Гнучкість в управлінні стратегічними екосистемами та динамічне бачення взаємозалежності між суб'єктами впливають на можливості системи функціонувати за умов відкритих інновацій та забезпечувати адекватне управління відкритістю.

Ключові слова: адміністративні реформи, державне управління у сфері воєнної безпеки, відкриті інновації, управління інноваціями, глобальне управління, суспільна взаємодія, управлінські практики, тенденції публічного управління, трансформаційні зміни

Main directions of development of public administration in the field of military security at the national and global levels

Anatoliy Kaliaiev, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The formation of a common security environment, prevention and elimination of military conflicts, achieving mutual international understanding and innovative approaches to the organization of public administration structures in this area with the involvement of non-state actors and the formation of appropriate ecosystems in security environment are determined among the main directions of public administration development in the field of military security. Based on the methodology of public administration, the current state of public administration systems reforms is considered and the priorities for the development of public administration in the field of military security at the national and global levels of administration are identified. The general tendencies of public administration development are identified; ambiguity and variability in estimations of results of administrative reforms are emphasized. Arguments are presented that the problems of social interaction, responsibility and democracy in modern management practices are transposed to public administration in the field of military security, in particular in the implementation

of new approaches to management of innovations. Transformational changes in public administration in the field of military security at the national and global levels are considered logical, expedient and possible especially against the background of administrative reforms processes and implementation of open innovations, ecosystems and management of innovations in the field of military security facilities administration. Innovations in the field of security suggest reformatting, in particular, of industrial policy of defence by identifying different instruments to enhance opportunities for openness with different degrees of the latter for actors not previously involved in military security and defence issues. Innovation has been shown to involve reshaping, in particular, industrial defense policy by identifying different tools for enhancing openness with varying degrees of openness) for actors not yet involved in military security and defense. Flexibility in the management of strategic ecosystems and a dynamic vision of interdependence between actors affect the ability of the system to operate in conditions of open innovation and ensure adequate management of openness

Keywords: *administrative reforms, public administration in the field of military security, open innovations, management of innovations in the field of security, open innovation, innovation management, global governance, social interaction, management practices, public governance trends, transformational change*

Основные направления развития государственного управления в сфере военной безопасности на национальном и глобальном уровнях

Анатолий Каляев, Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Среди основных направлений развития государственного управления в сфере военной безопасности определено, в частности, формирование общей среды безопасности и предотвращения и ликвидации военных конфликтов и достижения международного согласия и инновационные подходы к организации структур государственного управления в указанной сфере с привлечением негосударственных участников и формирование соответствующих экосистем в среде безопасности. На основе методологии государственного управления рассмотрено современное состояние реформирования системы государственного управления и определены приоритеты развития государственного управления в сфере военной безопасности на национальном и глобальном уровнях управления. Определены общие тенденции развития публичного управления и отмечена неоднозначность и вариативность в оценках результатов административных реформ. Аргументировано, что проблемы общественного взаимодействия, ответственности и демократии в современных управленческих практиках транспонируются в государственное управление в сфере военной безопасности, в частности во внедрении новых подходов к управлению инновациями. Трансформационные изменения в государственном управлении в сфере военной безопасности на национальном и глобальном уровнях рассматриваются как логические, целесообразные и возможные на фоне процессов административных реформ и внедрения открытых инноваций, управления инновациями и экосистемами в сфере управления объектами военной безопасности. Как ключевой аспект управления инновациями в сфере военной безопасности рассматривается эволюция организационной культуры. Доказано, что инновации подразумевают переформирование, в частности, промышленной политики обороны путем определения различных инструментов для расширения возможностей открытости (с разной степенью открытости) для субъектов, которые еще не были связаны с военной безопасностью и обороной. Гибкость в управлении стратегическими экосистемами и динамичное видение взаимозависимости между субъектами влияют на возможности системы функционировать в условиях открытых инноваций и обеспечивать адекватное управление открытостью.

Ключевые слова: *административные реформы, государственное управление в сфере военной безопасности, открытые инновации, управление инновациями, глобальное управление, общественная взаимодействие, управленческие практики, тенденции публичного управления, трансформационные изменения*

Вступ.

Одним з найважливіших напрямів розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях є формування спільного середовища безпеки та запобігання й ліквідації військових конфліктів і досягнення міжнародного порозуміння. Скорочення в динаміці останньої чверті XX ст. витрат європейських країн на армію та неоднозначна позиція в оцінках рівня європейської безпеки на межі століть далися в знаки на початку XXI ст. Лідери окремих країн-членів по-різному оцінювали рівень зовнішніх небезпек. Отже європейська політика у сфері безпеки та оборони виявилась недостатньо ефективною перед новими викликами та загрозами, що сприяло усвідомленню необхідності реформувати структури безпеки на національному, регіональному та глобальному рівнях.

Глобальна політика безпеки є уособленням нового консолідованого погляду на захист спільного майбутнього людства. На порядку денному перебуває питання про здатність існуючих інституцій забезпечити безпеку окремо взятої країни чи країн-учасників систем колективної безпеки у випадку зовнішньої агресії, в тому числі гібридної. Завдання розподілу відповідальності, забезпечення інноваційних підходів до організації структур державного управління у сфері безпеки, зокрема воєнної. Пошук оптимального шляху створення нової конфігурації безпекових інституцій різних рівнів продовжується. Створення в Міністерстві оборони України Департаменту військової освіти й науки, що опікуватиметься сучасними військовими розробками з метою приведення Збройних сил України до стандартів НАТО, також підтверджує актуальність та значимість досліджуваних проблем.

Теоретичні та методологічні основи національної безпеки містяться в дослідженнях українських науковців, зокрема: О. Ф. Белова, В. Ю. Богдановича, О. С. Бодрука, О. С. Власюка, І. Л. Гасюка, В. В. Говорухи, В. П. Горбуліна, С. Гриценка, А. В. Єрмолаєва, Я. А. Жаліла, А. Б. Качинського, С. В. Кононенка, В. О. Косевцова, О. В. Литвиненка, Г. М. Перепелиці, В. І. Почепцова, О. В. Турчинова, І. А. Храбана та ін. Водночас проблеми державного управ-

ління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях висвітлені недостатньо, що актуалізує тему статті.

Пріоритети розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях управління

Одним з найбільш важливих пріоритетів розвитку державного управління у сфері безпеки є створення належного наукового потенціалу оборонного відомства та відповідного інтелектуального ресурсу для всієї системи національної безпеки. Позиції центрального органу виконавчої влади у сфері безпеки артикулював (Мирненко, 2020), який, зокрема підкреслив: «Пріоритетним напрямом розвитку сучасної української армії є розроблення, освоєння і впровадження інновацій та військових технологій. Від воєнної науки вимагається зосередження зусиль на вирішенні актуальних завдань, пов'язаних з модернізацією ЗСУ...». Отже розробка новітніх, інноваційних зразків озброєння та військової техніки з використанням інтелектуальних розробок військових винахідників розглядається як органічна складова реалізації оборонно-промислової політики та впровадження інноваційних технологій в оборонній сфері на основі створення фондів перспективних досліджень та військових технопарків, військових інноваційних технополісів» (Мирненко, 2020)

Зауважимо, що ефективне управління завжди вимагає певної централізації та концентрації політичної влади з метою забезпечення безпеки людини, тобто вирішення проблем раціонального суспільного устрою, злочинності, громадянських конфліктів і війн, зокрема гібридних; захисту людини від загроз природного та технологічного походження, тобто проблем фізичного й економічного виживання; захисту природи від людини, тобто проблем екологізації управління та екологічного мислення. У сучасному світі існують і в процесі модернізації загострюються розбіжності між громадськістю та приватним підприємництвом, між політикою й економікою, між політикою й адміністрацією, а також між комерційним і неприбутковим секторами. Ці протиріччя вирішуються на основі підходів та алгоритмів суспільної

взаємодії, особливо, що стосується державного управління у сфері воєнної безпеки. Подолання або хоча б зниження протиріч – це виклики для органів управління та самоорганізації населення. Йдеться про розроблення оновленої системи стримувань і противаг з метою здійснення контролю за реалізацією владних повноважень, запобігання можливим зловживанням і сваволі їх застосування, умотивування владних осіб до підзвітності та захисту громадян, споживачів і працівників. Це основи управління інноваціями, оскільки така взаємодія, наприклад у сфері безпеки, розробляється саме як інновація. Останнє – це завжди джерело напруження на всіх рівнях управління та адміністрації, від місцевого до глобального. Втрата відповідності чи рівноваги у цьому контексті зменшує потужність та перешкоджає спроможності органів управління діяти та забезпечувати реалізацію відповідної політики.

Пріоритетним напрямком реформування системи державного управління є досягнення керованості управлінських структур, що виявляється у достатньо високому рівні політичної та інституціональної стабільності та ефективності органів управління, їх здатність приймати адекватні суспільним потребам рішення на всіх рівнях управління. Це стосується, як наступності правил й інститутів, так і темпів реагування на суспільний запит, послідовності та результативності управлінських рішень. У практичному застосуванні – це найкоротший шлях між запитом з боку суспільства і результатом управлінської діяльності урядових органів щодо відповіді на цей запит. У загальних рисах (Новак-Каляєва, 2015) аргументувала керованість як потенціал для подальшої адаптації між нормативом і його реалізацією, між регулюванням і його результатами, між пропозицією і попитом на політику та адміністративні послуги. Керованість, на думку дослідниці, залежить від якісного рівня управління, тобто рівня зрілості організованого суспільства та його здатності покладатися на загальну відповідальність у виконанні рішень і в мистецтві відповідного управління.

Керованість у суспільстві обумовлена певними показниками, зокрема: інтенсивності існуючого попиту на державну

політики, тобто, наскільки співтовариство задоволене послугами та змінами норм регулювання; інтенсивності політичного конфлікту та можливості його розв'язати пропорційними зусиллями й задовольнити попит; характеру перешкод щодо задоволення запитів суспільства, зокрема, чи є вони плодом хронічних проблеми або застарілих структур; місткості інституційної системи, особливо політичної з її нормативно-правовим полем, щодо реагування на запит суспільства та доцільність розподілу компетенцій щодо його задоволення між різними гілками влади; міри автономії, корпоративізму та безпосереднього впливу на всіх рівнях управління; рівня управління в громадянському суспільстві на загал, та щодо можливості здійснювати громадський контроль за державними установами, зокрема; ступеня активності тої ролі, яку громадянське суспільство відіграє в розробці правил та в діяльності на користь державних інтересів.

У кожній країні, сила або спроможність державних організацій покладається по-перше, на демократичні політичні інститути, що реалізують верховенство закону, права людини, стабільність, ефективність та законність уряду чи адміністрації; по-друге, на якість державної політики, особливо їх економічної та соціальної складової, зокрема на оперативному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей; по-третє, залежить від якості державного управління, що реалізує ці закони і політики – державного управління, яке здатне бути ефективним в умовах збільшення запиту суспільства на соціальні послуги, що надаються державою. Забезпечення керованості в державному управлінні покладається на стратегічне ядро уряду, що повинне формуватися з професійних вищих державних службовців і на центральному рівні надавати послуги найвищої якості спільно з обраними політиками відповідно до прийнятих державних рішень. З іншого боку, кожен уряд має покладатися на розроблену ним самим децентралізовану інфраструктуру держави, кожний структурний елемент якої, – агентство, за (Schmidt, & Wood, 2019), несе відповідальність за результат, а не за здійснення процедури, з метою забезпечити ефективність соціального обслуговування на високому науковому

рівні, що характерне для сучасних демократій, особливо у сфері воєнної безпеки.

Прагнення забезпечити високу якість державних послуг населенню реалізується шляхом створення дієвої системи захисту споживачів, запровадження особливих процедур вирішення конфліктних ситуацій та проведення регулярних опитувань споживачів щодо якості послуг. Розроблена британськими управліннями система стандартів роботи з громадянами включає, зокрема, вимоги та визначає основні показники роботи державних адміністрацій з населенням. При цьому щорічно звіти по індикаторах кодексу найкращої практики розміщуються на офіційних сайтах місцевої адміністрації. З метою підвищення прозорості й оперативності послуг, що надаються населенню, доцільно здійснювати оцінку результатів реалізації державних програм реформування на основі аналізу громадської думки за показниками якості суспільних послуг.

Загальні тенденції розвитку публічного управління, за (Kooiman, 1993), демонструють неоднозначність і варіативність в оцінках результатів адміністративних реформ. З однієї сторони, запровадження технологій та інформатизація комунікації громадян з інституціями публічної влади обумовили підвищення якості надання бюджетних послуг. У цьому контексті сучасна парадигма публічного управління визначає тенденції ставлення до інформації як до стратегічного ресурсу. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів стало необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень. Запровадження «E-Governmet» істотно вплинуло на практики управління, оскільки було введено в обіг нові процедури, підходи, структурні та змістовні новації, що кардинально підняли рівень ефективності органів публічної влади. Водночас проблематика залишається дискусійною, зокрема в контексті значної залежності від стану інфраструктури, наявності покриття та відповідної кваліфікації як у державних службовців, так і у споживачів послуг.

Як відзначають (Hooghe, & Marks, 2002), кроком у розвитку сучасного управлінського процесу стало формування та активізація політичних мереж (Political networks) та

практики багаторівневого управління (Multi-level governance) як універсалізованих, зокрема, для європейського адміністративного простору. Європейський Союз як політичне утворення характеризується багаторівневою структурою влади, значною кількістю рівнів, що суттєво відрізняються за рівнями компетенцій та методиками прийняття управлінських рішень. Йдеться про наявність наднаціональних, регіональних та національних структур, які на інтеграційному рівні втрачають загальну ієрархічність і тяжіють до доцільного ситуативного підпорядкування, тоді як на національному, регіональному та локальному рівнях діє стандартна схема підпорядкованості з тенденцією до утворення нової конфігурації національних «вертикалей» влади. Відбувається стирання національних особливостей та «уніфікація» процесів та структур публічного управління. У цьому контексті, для сучасного періоду характерна значна контрверсійність аргументів на фоні кризи легітиматії щодо розподілу компетенцій між наднаціональним і національним рівнями, та на національному рівні - між структурами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проблеми суспільної взаємодії, відповідальності та демократії у сучасних управлінських практиках

Становлення нових форм взаємодії органів публічного управління різного рівня відбувається на фоні співробітництва наднаціональних і національних органів влади, що «розмиває» ієрархічні відносини субординації в національних межах. Проблеми дублювання та невизначеності повноважень та обсягу компетенцій характерні для національного рівня в європейських країнах, які перманентно перебувають в стані адміністративно-територіальної реформи, і ще від початку 1980-х рр., поетапно перебудовують свої системи управління відповідно до запитів населення на ефективну та професійну владу. Така ситуація певним чином знижує ефективність місцевої влади.

Від початку XXI ст. Self-organising network – «управління без уряду» – було характерне для користувачів в мережі інтернет, радіо- та мобільним зв'язком. В подальшому, мережна взаємодія в рамках неоінсти-

туціоналізму запропонувала різнопрофільні мережні структури, в межах яких також виробляються певні ресурси, зокрема, інформація та інші, на основі особистих і неформальних контактів. Саме зв'язки трактуються нині як цінний ресурс в реальному світі, попри їх неоднозначний вплив на ефективність ринків та управлінських процесів.

Урядовці перебувають в оточенні конкретних людей та діють під їх різнорідними впливами, зокрема, при ухваленні рішень та формуванні політики. Видача субсидій, грантів, проведення тендерів, навіть черговість у наданні послуг можуть бути умовлені не тільки і не стільки державними інтересами, скільки особистими уподобаннями, політичними позиціями та дружніми стосунками, тобто здійснюватись не без упередженості. Попри значну автономність від держави, мережі можуть бути керованими чиновниками чи політичними лідерами. Мережі здатні бути альтернативою ринковому механізму та державній ієрархії, і уособлені, такі як еліти, діаспора, корпоративні, професійні групи тощо. Водночас це неоднозначні перспективи, адже в умовах європейської інтеграції мережеве управління стає реальністю, що передбачає збільшення, як централізованого регулювання, так і залучення все більшої кількості національних суб'єктів. Останні в системі мережевого управління втрачають частину легітимності на користь центральної адміністрації. Тобто мережеве управління, своєю чергою, створює нові проблеми легітимності. Чи можуть неформальні мережі вважатися задовільними замінниками демократичної підзвітності представників, право на владу (мандат) яких впливає, безпосередньо чи опосередковано, від загальних виборів на основі формальної рівності всіх громадян – це питання, що обговорюється науковою громадськістю дуже активно ще від початку XXI ст.

Основною проблемою «управління без уряду», на думку (Hooghe, & Marks, 2002), є дефіцит підзвітності, тобто той факт, що «більшість колективів у глобалізованому просторі не несуть відповідальності за свої дії», незалежно від того, чи вони є неурядовими організаціями, експертними колек-

тивами чи міжнародними організаціями. У міжнародному праві, наголошує (Новак-Калєва, 2020), набирає значущість «демократична дисципліна права», що акцептує вихід за межі, наприклад, системи договорів про права людини. На цьому фоні виникають сумнів наслідки для відносин між демократичним урядом, відповідальністю посадових осіб, що діють на власний розсуд згідно з особистими переконаннями та розумінням «добра і зла» та міжнародним правом. У такий спосіб проблемною стає репрезентативність демократії порівняно з бюрократією, оскільки змінюється і пріоритетність діяльності, і вимоги підзвітності перед громадянами. Проблема демократичної підзвітності існує зокрема тому, що обрані посадові особи втрачають свої владні повноваження по відношенню до публічних бюрократій та окремих керівників, а можливості підтримувати громадський контроль практично звужуються чи нівелюються. Приватизація та делегування повноважень «незалежним» регуляторним органам зменшує можливості громадян контролювати ці установи через представницьку демократію. Узагальнюючи результати такої ситуації, визначаються окремими авторами як «вигнання держави», адже передача державних послуг агентствам, водночас, фрагментує уряд і розмиває розуміння відповідальності. Прозорість прийняття політичних рішень обумовлює можливість визначити локацію джерела, тобто визначити, де приймаються рішення та хто несе за них безпосередню відповідальність. Отже, юридична визначеність, рівність перед законом і захист юридичних інтересів можуть бути під загрозою внаслідок втрати довіри чи функції, коли, в світлі інформаційної та комунікаційної технологічної революції, йдеться про такі інститути представництва як парламенти та політичні партії.

На фоні популізму, що упродовж останніх десятиліть характеризує стан окремих політичних систем практично на всіх рівнях управління, відбувається дестабілізація суспільного порядку та демократії, що значною мірою взаємодіють та обумовлюють взаємовідносини між державою, ринком та громадянським суспільством. Відбувається

активна персоналізація політики та зміщення влади в політичних партіях на користь професійних лідерів, обмежуючи впливи рядового складу партії (Gotta, 1999); відбувається зміна джерела політики від законодавчої влади до виконавчої, а в окремих випадках до президентської. Як наслідок прогресує маргіналізація парламентських установ та технократизація процесів вироблення політики. У країнах демократичного транзиту, як правило, маніпуляція судовою владою використовується як інструмент політичної конкуренції та впливу на формування політики.

Результати Всесвітнього опитування цінностей (WVS, 2015), аргументують висновок про те, що довіра до уряду переважно залежить від наявності у нього ключових активів, серед найважливіших з яких: безпека, охорона здоров'я, освіта, житло, транспорт, електроенергія, управління інфраструктурою та інвестиціями, які приватний сектор не готовий фінансувати, та адекватне регулювання соціально-економічної діяльності.

Трансформаційні зміни в державному управлінні у сфері воєнної безпеки в контексті інноваційної політики

Необхідність перегляду національної оборонної інноваційної політики в сучасних умовах обумовлює увагу до процесів еволюції в управлінні інноваціями, що пов'язані з проблемами воєнної безпеки. Реорганізація управлінських структур, орієнтована на інтереси користувача та побудована на інноваційних підходах, вимагає усвідомлення суттєвої різниці нового бачення від традиційних підходів у застосуванні управлінських технологій. У відкритій інноваційній моделі керівникам структур воєнного відомства, як і фірмам, і політикам, на думку (Chesbrough, 2003), «необхідно систематично шукати та комбінувати внутрішні та зовнішні активи для створення вартості та розвитку нових проєктів». Слово «відкритий» означає, що ідеї та технології потенційно виникають не лише зсередини лабораторій безпекового відомства: знання та компетенції походять з різних, в тому числі цивільних технологічних мереж. Цифровізація та «глибокі технології», такі як «великі дані» (Big data (BD)) та

штучний інтелект (Artificial Intelligence (AI)), прискорюють цю трансформацію, оскільки впливають на більшість можливостей. Вони досить гнучкі, щоб дозволити такі нові способи використання, які не просто передбачити. Наслідки такої реорганізації для політики воєнних закупівель та управління програмами озброєння оцінюються спеціалістами воєнної сфери досить оптимістично (Fuchs, 2010).

Орієнтований на користувача підхід до інновацій означає, що технології представляють можливість звернутися до пошуку оперативної переваги та створення цінності для військ в їх фактичному (тактичному, оперативному, стратегічному) середовищі. Тому підхід, орієнтований на користувача, узгоджується з перспективою інтеграції технологій, яка відповідає завданням управління, заснованого на знаннях та передбачає поділ між управлінням інноваціями та управлінням технологіями. Модель, орієнтована на користувача, глибоко змінює індивідуальні та колективні способи роботи над розробкою нових продуктів та послуг. Розробникам оборонної політики потрібно адаптувати та змінити управління інноваціями (Bahemia et al., 2018). Отже, відкриті інновації вимагають «винаходу» абсолютно нової моделі взаємодії держави, науки та промисловості для розвитку військових можливостей.

Відкриті інновації вимагають абсолютно нової моделі взаємодії держави з наукою та промисловістю для розвитку можливостей у сфері воєнної безпеки. Управління інноваціями в сфері воєнної безпеки відповідає новим еталонним зразкам, з новими способами функціонування та співпраці з найрізноманітнішими учасниками. Відкрита інноваційна перспектива вимагає трансформації в управлінні оборонними інноваціями на двох рівнях: всередині адміністрацій, відповідальних за військові контингенти, та адміністрацій на рівні інноваційних мереж.

Нове мислення й інноваційні підходи до організації та функціонування системи управління у сфері воєнної безпеки, на думку (Chesbrough, 2003), спрямовані на поживлення динаміки управлінських процесів на основі ощадливості, жорсткіших часових

рамках впровадження управлінських рішень та підвищення їх економічної ефективності. Доцільність впровадження таких алгоритмів управління інноваціями, які від самого початку розробки політик, програм та проектів враховували б інтереси воєнної безпеки як органічної складової національної безпеки на викликає сумнівів. Водночас, початкова точка міркувань про складні військові програми завжди стосується компромісу між технологічною перевагою та витратами на розробку нових технологій. При цьому технологічна перевага є стратегічною метою систем безпеки, навіть якщо цей процес спричиняє дуже високі витрати на розробку та виробництво. Інноваційні підходи, спрямовані на залучення та розширення меж участі громад, що працюють на оборону, і нових посередників, таких як корпоративні бізнес-інкубатори, інноваційні центри тощо, здатні забезпечити ключову роль останніх в системі забезпечення воєнної безпеки.

Необхідним елементом нової інноваційної перспективи є сприйняття проблематики комплексно з точки позицій стійкості екосистем у сфері безпеки й оборони (Mérindol et Versailles, 2020). Основні напрямки впровадження узагальнені у тематичних дослідженнях, зокрема: щодо руйнівних технологій (DARPA) і в програмах DIU США; щодо засад нових відносин між міністерством оборони, оборонними фірмами та дослідницькими центрами, що розробляє Французьке агентство оборонних інновацій; розробки екосистеми з питань оборони: розробка нових оборонних екосистем JHub та прискорювача оборони та безпеки (DASA) з питань адаптації технологічних рішень до військових потреб, що є ініціативою Міністерства оборони Великобританії; щодо створення нових (віртуальних) спільнот та розвитку концепцій нових військових можливостей всередині НАТО, розроблених Інноваційним центром Альянсу.

Як ключовий аспект управління інноваціями у сфері воєнної безпеки розглядається еволюція організаційної культури. Інновації мають на увазі переформування, зокрема, промислової політики оборони шляхом визначення різних інструментів для розши-

рення можливостей відкритості (з різним ступенем відкритості) для суб'єктів, які ще не були пов'язані з воєнною безпекою й обороною. Гнучкість в управлінні стратегічними екосистемами та динамічне бачення взаємозалежності між суб'єктами впливають на можливості системи функціонувати за умов відкритих інновацій та забезпечувати адекватне управління відкритістю. На думку (Mérindol et Versailles, 2020), ця трансформація є обов'язковим кроком на шляху до збереження провідних можливостей управління у сфері воєнної безпеки та національної безпеки на загал.

Означений процес вимагає часу, оскільки він передбачає культурні зміни, прийняття нових практик та нове бачення інноваційних мереж. Таким чином, нова конструкція оборонної інноваційної політики передбачає зміни у таких аспектах: систематичне впровадження підходу, орієнтованого на користувача, для управління інноваціями та складними програмами; диверсифікація інструментів державної політики для залучення нових талантів та забезпечення доступу до важливих постачальників, що сприяє відкритості мережі та контролю ключових технологій для військового потенціалу; просування нових посередників всередині та поза оборонними організаціями. Ресурси, необхідні для забезпечення стійкої промислової політики стосовно питань воєнної безпеки – це можливості автономної оборонної промисловості встановлювати фактичні стратегічні взаємодії. Поточні європейські ініціативи щодо сприяння реалізації оборонних програм та фінансування інновацій представляють цікаві можливості на майбутнє. Однак обґрунтування інновацій вимагають посиленої аргументації щодо переходу від закритих оборонних промислових баз до відкритих екосистем у прагненні адаптуватися до сучасних потужних стратегічних викликів.

Висновки

Дестабілізуючі тенденції, пов'язані з процесами, що існують у відносинах між державою та ринком характеризуються посиленням галузевого саморегулювання, упровадженням комерційної (корпоративної) логіки в

управлінські процеси, а також персоналізацією та драматизацією політики, коли державні завдання та функції реалізуються на засадах дерегуляції (лібералізації) та аутсорсінгу (приватизації), коли поза ефективним демократичним контролем опиняються сфери регулювання та ринкової конкуренції. Як наслідок знижується рівень довіри до влади, збільшується кількість громадян, які нехтують своїми обов'язками як виборців, або визначають свої позиції на виборах емоційно, «від противного» чи байдуже та «за винагороду». Відбувається занепад колективних ідентичностей та свідомої індивідуалізації. Занепадає також ідеологічна ідентифікація партій, програми підміняються гаслами, дистанція між політиками збільшується, а радикалізація аргументів зводить до мінімуму можливість коаліції на програмних засадах. Посилення прямих консультацій з громадянами у формі референдумів свідчить про небажання політичного керівництва брати на себе всю повноту відповідальності за власні дії.

Спільне протистояння загрозам та подолання наслідків пандемії COVID-19 актуалізувало запит населення європейських країн та більшості національних урядів на галузеву централізацію у кризових умовах. Необхідність координувати спільні зусилля на основі усієї повноти картини та можливості оперативно виробляти та ефективно впроваджувати управлінські рішення в інтересах суспільства стали викликом для європейської спільноти та

її керівництва. У міркуваннях щодо бажаних кроків модернізації державного управління у сфері безпеки слід враховувати, що необхідність координації та певної централізації транспонується у сферу воєнної безпеки, але не відміння загальної тенденції «відкритих інновацій» у сфері воєнної безпеки. Таким чином, тенденції у розвитку суспільно – політичних процесів демонструють неоднозначність і, навіть протилежність. Водночас обидві тенденції при глибшому дослідженні виглядають цілком логічними та детермінованими спільними чинниками.

Інновації у сфері безпеки пропонують переформування, зокрема, промислової політики оборони шляхом визначення різних інструментів для розширення можливостей відкритості (з різним її ступенем) для суб'єктів, які раніше не були пов'язані з воєнною безпекою й обороною. При цьому, гнучкість в управлінні стратегічними екосистемами та динамічне бачення взаємозалежності між суб'єктами суттєво впливають на можливості системи безпеки функціонувати за умов відкритих інновацій та забезпечувати адекватне управління відкритістю. Така трансформація є обов'язковим кроком на шляху до збереження можливостей управління у сфері воєнної безпеки, як і національної безпеки на загал. Водночас, цей процес вимагає часу і передбачає культурні зміни, прийняття нових практик та нове бачення інноваційних логістичних мереж.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Мирненко В. Інноваційна наука сучасної армії / Онлайн-брифінг Міністерства оборони України 14 травня, 11:30. URL: <https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-presshall/3024851-innovacijna-nauka-sucasnoi-armii.html>

Новак-Каляева Л. М. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. С. 32 – 56.

Bahemia H., Sillience J, Vanhaverbeke W. The timing of openness in a radical innovation project, a temporal and loose coupling perspective. *Research Policy*. 2018. 47 (10). P. 2066–2076.

Chesbrough, H.W. The Era of Open Innovation. *MIT Sloan Management Review*. 2003. P. 44.

Fuchs E. Rethinking the role of the State in technology development: Darpa and the case for embedded network governance. *Research Policy*. 2010. 39(9). P. 1138–1147.

Gotta M. On the relationship between party and government in J. Blondel and M. Cotta, *The Nature of Party Government*, London: Macmillan, 2000. 252 p.

Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance. *Cahiers européens de Sciences Po*. No. 03. 2002. URL: https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf.

Kalyayev, A., Efimov, G., Motorny, V., Dzianyy, R., Akimova, L. Global security governance: conceptual approaches and practical imperatives. *Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*. 2019. P. 4484–4495.

Kooiman, J. *Governing as Governance*. London: SAGE, 2003. 264 p.

Novak-Kalyayeva L., Kuczabski A., Yasnyska N., Andreyeva S., Shapovalova I. Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development. *Proceedings of the 32nd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 – Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth 2018*. P. 2023 – 2031.

Schmidt V., Wood M. Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*. 2019. 97. P. 727–740. doi: 10.1111/padm.12615

Emancipative and Secular Values Predict Cooperation, Protection of Property and Pro-Social Behavior. *World Values Survey Response and Behavior*. 2015. Vol. 8 No. 3. P.101–122 ISSN 2000-2777 URL: www.worldvaluessurvey.org/ https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_59F6BC2D274F.P001/REF.pdf.

REFERENCES

Bahemia, H., Sillicence, J., & Vanhaverbeke, W. (2018). The timing of openness in a radical innovation project, a temporal and loose coupling perspective, *Research Policy*, 47 (10), 2066–2076.

Chesbrough, H.W. (2003). The Era of Open Innovation. *MIT Sloan Management Review*, 44.

Fuchs, E. (2010). Rethinking the role of the State in technology development: Darpa and the case for embedded network governance. *Research Policy*, 39(9), 1138–1147.

Gotta, M. (2000). On the relationship between party and government. In J. Blondel, M. Cotta. *The Nature of Party Government*. London: Macmillan.

Hooghe, L., & Marks, G. (2002). Types of multi-level governance. *Cahiers européens de Sciences Po*, 03. Retrieved from https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf.

Kalyayev, A., Efimov, G., Motornyy, V., Dzianyy, R., & Akimova, L. (2019). Global security governance: conceptual approaches and practical imperatives. *Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*. (pp. 4484–4495).

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.

Myrnenko, V. (2020, May 14). *Innovatsiina nauka suchasnoi armii [Innovative science of the modern army]*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-presshall/3024851-innovaciina-nauka-sucasnoi-armii.html>.

Novak-Kaliaieva, L. (2015). Innovatsiini pidkhody do upravlinnia yak imperatyvy detsentralizatsii systemy vladly v Ukraini [Innovative approaches to governance as imperatives of decentralization of power in Ukraine]. *Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorenniya – Theoretical and applied issues of state formation*, 16, 32–56 Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

Novak-Kalyayeva, L., Kuczabski, A., Yasnyska, N., Andreyeva, S., & Shapovalova, I. (2018). Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development. *Proceedings of the 32nd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 - Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth*. (pp. 2023–2031).

Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97, 727–740. doi: 10.1111/padm.12615.

Emancipative and Secular Values Predict Cooperation, Protection of Property and Pro-Social Behavior. (2015). *World Values Survey Response and Behavior*, 8 (3), 101–122. Retrieved from https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_59F6BC2D274F.P001/REF.pdf.

Каляєв Анатолій

Кандидат історичних наук, доцент
Львівський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президенті України

Email: toldek@ukr.net

Цитування: Каляєв, А. (2020). Основні напрями розвитку державного управління у сфері воєнної безпеки на національному та глобальному рівнях. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 60–69. doi: 10.15421/1520106

Citation: Kaliaiev, A. (2020). Osnovni napriamy rozvytku derzhavnoho upravlinnia u sferi voiennoi bezpeky na natsionalnomu ta hlobalnomu rivniakh [Main directions of development of public administration in the field of military security at the national and global levels]. *Public administration aspects*, 8 (6), 60–69. doi: 10.15421/1520106

Kaliaiev Anatoliy

Candidate of History Sciences, Assoc. Prof.
Lviv Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5675-187X

Підходи Agile та Lean: можливості застосування в органах місцевого самоврядування України

Олена Бортнік, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглядаються поняття та історія виникнення Agile (гнучкість, спритність) та Lean (ощадливість), можливості застосування у місцевому самоврядуванні України, аналіз досвіду місцевого самоврядування інших країн. Метою статті є пошук шляхів запозичення найкращого досвіду для вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування в Україні.

Проаналізовано закордонні публікації, пов'язані з можливістю впровадження методології Agile у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Наведено приклади взаємодії та взаємного впливу Agile та Lean. Продемонстровано яким чином використані посилання у міжнародних стандартах ISO на вище згадані методології, цінності та шлях мислення. Стандарти ISO на системи управління є універсальними, та можуть бути застосовані організаціями як приватного, так і державного сектору. Однією із основних ідей, покладених в основу стандартів є постійне поліпшування на основі циклу PDCA і організації, які впровадили системи управління такі як, наприклад, ISO 9001, для підвищення результативності та ефективності можуть використовувати найкращі міжнародні практики, інструменти та методи, які дозволяють підвищити рівень задоволеності споживачів та інших заінтересованих сторін та скоротити небажані втрати. Саме такими методами і є ті, які розглянуто у даній статті. Історично склалося, що більшість методів вдосконалення управління виникають у приватному секторі, що про стимульовано конкурентним середовищем. І вже потім адаптується у організаціях державного управління та місцевого самоврядування. В Україні набуває підсилення процес децентралізації місцевого самоврядування. Сталий розвиток місцевого самоврядування є основою забезпечення комфорту та якості життя територіальних громад. У середовищі з швидкими змінами є потреба у пошуку нових підходів управління. Пропонується провести короткострокові пілотні проекти апробації методу Agile у суб'єктах місцевого самоврядування. Доцільно включити розгляд загаданих у статті методів при навчанні та підвищенні кваліфікації службовців. Постійне поліпшування вимагає в першу чергу зміни організаційної культури та обізнаності і залученості персоналу для найбільш ефективного впровадження найкращих світових практик.

Ключові слова: ISO (міжнародна організація по стандартизації), Agile (гнучкість, спритність), гнучке мислення, Lean (ощадливість), місцеве самоврядування, Kaizen (безперервне вдосконалення), Kanban, Scrum, CAF, децентралізація, територіальна громада.

Agile and Lean approaches: possibilities of application in local self-government bodies of Ukraine

Olena Bortnik, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy Public of Administration under the President of Ukraine

The article considers the concepts and history of Agile and Lean, the possibility of application in local self-government in Ukraine, analysis of the experience of local government in other countries. The aim of the article is to find ways to learn the best experience to improve the work of local self-government in Ukraine.

Foreign publications related to the possibility of implementing the Agile methodology in the field of public administration and local self-government are analyzed. Examples of interaction and mutual influence of Agile and Lean are given. Demonstrates how references in international ISO standards to the above-mentioned methodologies, values and ways of thinking are used. ISO standards for management systems are universal and can be applied by both private and public sector organizations. One of the main ideas behind the standards is continuous improvement based on the PDCA cycle, and organizations that have implemented management systems such as ISO 9001 can use international best practices, tools and techniques to improve efficiency and effectiveness,

satisfaction of customers and other interested parties and reduce unwanted losses. Such methods are those which are considered in this article. Historically, most management practices have emerged in the private sector, driven by a competitive environment. And then adapts to public administration and local government. In Ukraine, the process of decentralization of local self-government is gaining momentum. Sustainable development of local self-government is the basis for ensuring the comfort and quality of life of the local communities. In a rapidly changing environment, there is a need to find new management approaches. It is proposed to conduct short-term pilot projects to test the Agile method in local governments. It is advisable to include consideration of the methods specified in the article in training and retraining of employees. Continuous improvement requires, first of all, a change in organizational culture and awareness and involvement of staff for the most effective implementation of world best practices.

Keywords: *ISO (International Organization for Standardization), Agile, agile thinking, Lean, local self-government, Kaizen, Kanban, Scrum, CAF, decentralization, local community*

Подходы Agile и Lean: возможности применения в органах местного самоуправления Украины

Елена Бортник, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассматриваются понятие и история возникновения Agile (гибкость, ловкость) и Lean (бережливость), возможности применения в местном самоуправлении Украины, анализ опыта местного самоуправления других стран. Целью статьи является поиск путей заимствования лучшего опыта для совершенствования работы органов местного самоуправления в Украине.

Проанализированы зарубежные публикации, связанные с возможностью внедрения методологии Agile в сфере государственного управления и местного самоуправления. Приведены примеры взаимодействия и взаимного влияния Agile и Lean. Продемонстрировано каким образом использованы ссылки в международных стандартах ISO на упомянутые методологии, ценности и способ мышления. Стандарты ISO на системы управления являются универсальными и могут быть применены организациями как частного, так и государственного сектора. Одной из основных идей, положенных в основу стандартов является постоянное улучшение на основе цикла PDCA и организации, которые ввели системы управления такие как, например, ISO 9001, для повышения результативности и эффективности могут использовать лучшие международные практики, инструменты и методы, которые позволяют повысить уровень удовлетворенности потребителей и других заинтересованных сторон и сократить нежелательные потери. Именно такими методами и есть те, которые рассмотрены в данной статье. Исторически сложилось, что большинство методов совершенствования управления возникают в частном секторе, что простимулировано конкурентной средой. И уже потом адаптируется в организациях государственного управления и местного самоуправления. В Украине приобретает усиление процесс децентрализации местного самоуправления. Устойчивое развитие местного самоуправления является основой обеспечения комфорта и качества жизни территориальных общин. В среде с быстрыми изменениями есть потребность в поиске новых подходов управления. Предлагается провести краткосрочные пилотные проекты апробации метода Agile для в субъектах местного самоуправления. Целесообразно включить рассмотрение упомянутых в статье методов при обучении и повышении квалификации служащих. Постоянное улучшение требует в первую очередь изменения организационной культуры и осведомленности и вовлеченности персонала для наиболее эффективного внедрения лучших мировых практик.

Ключевые слова: *ISO (международная организация по стандартизации), Agile (гибкость, ловкость), гибкое мышление, Lean (бережливость), местное самоуправление, Kaizen (непрерывное совершенствование), Kanban, Scrum, CAF, децентрализация*

Вступ. Постановка проблеми.

Умінливого середовищі, в якому зараз знаходиться місцеве самоврядування нашої країни важливо звертати увагу на швидке реагування на зміни, раціональне використання ресурсів, рівень задоволеності споживача та зміну організаційної культури. Розвиток проактивного мислення персоналу та його небайдужість до результатів діяльності залежить від управлінських рішень та лідерства вищого керівництва, про що наголошується в усіх сучасних стандартах на системи управління. Досвід бізнес структур є суттєвим підґрунтям для пошуку ідей та бенчмаркінгу діяльності. Саме у ефективних управлінських рішеннях, які зарекомендували себе у міжнародному досвіді найбільш успішних країн світу можливо знайти натхнення та ідеї щодо вдосконалення своєї діяльності на місцевому рівні. Зараз місцеве самоврядування набуває все більшої автономії, стає ближче до споживача, а тим самим більш відповідальним та підзвітним за результати своєї діяльності. У той же час стикається з більшими викликами з точки зору прийняття управлінських рішень. Суспільство змінюється, як і рівень його усвідомленості. Роль суб'єктів місцевого самоврядування безперечно є дуже важливою на шляху покращення рівня життя населення. Тому необхідно шукати нові методи та рішення для набуття ефективності та результативності на шляху до сталого розвинутого суспільства.

У статті розглянуто декілька підходів та методологій і зв'язок між ними (а саме – Agile, Lean, Kaizen) які виникли у приватному бізнесі і набули широкого використання не тільки в сферах, для яких з початку вони були створені, але і для установ державного управління та місцевого самоврядування за кордоном. Ідеї, цілі та цінності цих методів співпадають з цілями місцевого самоврядування, тому заслуговують на аналіз, вивчення та адаптацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У публікаціях закордонних дослідників, зокрема, у роботах (Car-Pušić, Marović, & Bulatović, 2019), (Soe, & Drechsler, 2017), (Mergel, 2018), (Mergel, Whitford & Ganapati, 2020), (Barroca, Sharp, Dingsøyr, Gregory,

Taylor, & Alqaisi, 2019) висвітлено аналіз можливості застосування Agile в органах державної влади та місцевого самоврядування. Базові підходи щодо методології Scrum та приклади її застосування описані у роботах Д. Сазерленда (2016) та К. Швабера (2019), С. Деннінга (2019) та інших.

Базові підходи щодо Lean та Кайдзен представлені у роботах Дж. Лайкера (2005), Е. Демінга (2014), Д. Вумека и Д. Джонса (2004), М.Л.Джорджа (2005), Масаки Імаї (2004) та інших.

В Україні окремі аспекти застосування Lean у публічному управлінні висвітлено у роботах (Маматова, Бортнік, 2020), (Маматова, Бортнік, 2013), (Бортнік, Маматова 2012).

Виклад основного матеріалу.

Розглянемо історичну логіку виникнення концепцій, які призвели до появи підходів Lean та Agile у світі. В першу чергу необхідно пригадати виникнення циклу PDCA (Plan – Плануй, Do – Дій, Check – Перевірй, Act – Виконуй), який ще називають циклом Шухарта-Демінга, який був опублікований Шухартом у 1930 році і пізніше запропонований Е. Демінгом у Японії у 1950 році (Палей, 2004). Стадії циклу розглядались як елементи командної роботи. Ідея полягала у повторюванні стадій циклу для забезпечення постійного розвитку і поліпшення діяльності. Стадії PDCA можуть займати різний проміжок часу дивлячись від обставин. Цей цикл був закладений в основу TQM (всеохоплюючого управління якістю) та є основою майже всіх існуючих міжнародних стандартів на системи менеджменту ISO.

Ключову роль у розвитку підходів пов'язаних з якістю і задоволеністю клієнта відіграла компанія Toyota. Початковий принцип «Клієнт перш за все» був вперше запропонований в 1946 році першим президентом Toyota Motor Sales Japan Шотаро Камія (Thurlow, 2020). Це принцип врахування потреб і бажань клієнта при визначенні напрямку і стратегії організації. Простіше кажучи, він забезпечує найвищу якість в найкоротші терміни і при мінімальних витратах.

Саме у компанії Toyota наприкінці 50-х початку 60-х років XX-сторіччя була розроблена система Kanban – система організації

виробництва та постачання для реалізації принципу «just-in-time» (точно-у-час), яка також дозволяла своєчасно виявляти дефекти та затримки, тобто втрати у процесах. Цей метод заснований на інструменті, який називається «дошка Kanban», який забезпечує візуалізацію, організацію та відстеження кожного елемента проекту. Методи Kanban не мають чітко визначеної точки початку або зупинки і не мають певних часових обмежень для виконання кожного завдання в межах проекту. На сьогоднішній день метод Kanban використовується при розробці програмного забезпечення і в деяких електронних CRM-системах (customer relationship management – управління відносинами зі споживачами).

Метод Kaizen (безперервне вдосконалення), який означає безперервне, постійне поліпшення діяльності з метою підвищення цінності та зменшенні витрат став загально відомим завдяки працям Масаакі Імаї (Масааки, 2004), перші книги якого були опубліковані у 80-х роках минулого сторіччя. У принципах управління якістю стандартів ISO на системи управління якістю одним із основних принципів є саме постійне поліпшення. Розділ з вимогами щодо поліпшення включено в усі останні стандарти на системи управління ISO.

Термін Lean (ощадливий) було застосовано Дж. Вумеком для опису підходів до управління та забезпечення якості у Toyota і сам підхід описано у книзі Lean thinking (ощадливе мислення) – аналіз діяльності та виключення всіх дій, які не додають цінності для споживача (Вумек, 2004).

Вумек та Джонс визначили п'ять принципів ощадливого виробництва, а саме: 1) визначення цінності, 2) картографування потоку цінності, 3) створення потоку, 4) використання системи витягування та 5) прагнення до вдосконалення.

Метод SCRUM був створений Кеном Швабером та Джефом Сазерлендом у 90-х роках ХХ-сторіччя. До цього при управлінні проектами використовувалась класична «каскадна» модель виконання робіт, тобто послідовне виконання етапів один за одним. Вона також має назву «водоспаду» (waterfall). У каскадній моделі перехід на наступну стадію здійснюється тільки після повного завершення робіт на поточній стадії, повернень на прой-

дені стадії не передбачається. Основна характеристика підходу Scrum – це його гнучкість (Сазерленд, 2016).

В основі методології Scrum лежить проста ідея. У проекті необхідно постійно перевіряти хід робіт та прояснювати: чи виконується завдання; чи в необхідному напрямку рухається; чи створюєте саме те, що хоче отримати замовник. Чи є засоби вдосконалити методи розробки і виконувати роботу найбільш якісно та швидко; чи існують фактори, що перешкоджають поставленим задачам (Сазерленд, 2016). Кінцевим результатом використання методології Scrum є команда, яка наглядно підвищує свою продуктивність. Команда розглядається як єдине ціле, в ній результати оцінюються не по кожному окремому учаснику, а по тому, що виходить в результаті у всіх.

Scrum корисний у всіх сферах, пов'язаних з: складністю продукту і середовища, невизначеністю, і негайною і регулярною мінливістю.

Scrum базується на 5 цінностях: Відданість (Commitment), Сфокусованість (Focus), Відкритість (Openness), Повага (Respect), Сміливість (Courage) (The Scrum Guide, 2020). Метод Scrum має короткі ітерації, які відомі як «спринт», де цілеспрямовані завдання зазвичай виконуються з інтервалом у два тижні.

Scrum, що є ґрунтовною основою Agile, базується на Lean принципах Toyota. Scrum зосереджується на змісті і кількості часу, який необхідно витратити на виконання кожної фази процесу PDCA. В Toyota зараз використовується Scrum як набір правил поведінки для того, щоб пришвидшити цикли PDCA, де пріоритет віддається цінності для клієнта, а робота, що не додає цінності, виключається (Thurlow, 2020).

Підхід Agile вперше розроблений в 2001 році групою з 17 програмістів, які були розчаровані традиційними підходами до розробки програмного забезпечення і створили новий підхід, принципи та цінності якого викладені у Agile Manifesto for Agile Development Software (Маніфест гнучкої розробки програмного забезпечення). Автори маніфесту були натхненні виробничою системою Toyota. Таким чином у основі маніфесту Agile закла-

дене Lean-мислення. Розробка програмного забезпечення, як і виготовлення автомобілів – складний процес, який вимагає злагодженої роботи команд, що складаються з людей з різними спеціалізаціями. Хоча Маніфест був створений з урахуванням розробки програмного забезпечення, основні принципи були навмисно неозначеними, щоб його можна було застосувати до будь-якого типу управління проектами (Axelsen, 2019).

Agile Маніфест підкреслює чотири ключові цінності:

- люди та співпраця важливіші за процеси та інструменти;
- працюючий продукт важливіший за вичерпну документацію;
- співпраця із замовником важливіша за обговорення умов контракту;
- готовність до змін важливіша за дотримання плану.

Серед 12 «керівних принципів» Маніфесту Agile можливо підкреслити наступні:

- найвищим пріоритетом є задоволення потреб замовника;
- Agile-процеси надають можливість використовувати зміни задля забезпечення конкурентоспроможності замовника;
- над проектом повинні працювати вмотивовані професіонали;
- працюючий продукт – головний показник прогресу;
- простота – мистецтво мінімізації зайвої роботи – вкрай необхідна;
- команда регулярно намагається знайти способи підвищення ефективності та відповідно корегує свою роботу.

Принципи Agile підкреслюють важливість роботи в межах коротких часових інтервалів з постійною увагою до деталей та формування команд, які мотивовані та прагнуть до спільної роботи і самоорганізації (Agilemanifesto, 2001).

У літературі також можна знайти визначення Agile enterprise (спритна, гнучка організація), що означає організацію, яка енергійно здійснює зміни. Agile – це постійна готовність організації та її персоналу до змін. Такою можна вважати організацію, структура та процеси адміністрування якої здатні швидко та гнучко перебудовуватись з урахуванням необхідності діяти в інтересах

споживачів. Організаційна структура і методи ощадливості (lean enterprise) залишаються ключовими елементами організації, яка прагне перетворитися в спритну організацію (agile enterprise) (РиВелл, 2006).

Як свідчить сучасний досвід Toyota, головне при впровадженні Agile – це створення потоку цінності для клієнта у найбільш гнучкий та спритний спосіб. Інструменти Agile допомагають організаціям, які вже стали на шлях lean-трансформації, приймати рішення значно швидше. Scrum, та інші інструменти, що використовуються у Toyota, розвивають здатність швидше та спритніше реагувати на тенденції ринку. Тобто організація поступово стає Agile, дотримуючись низки практик та прийомів.

Також існує велика синергія між Agile та Lean. Це різні концепції, але вони дуже доповнюють одна одну. Організація може бути ощадливою, забезпечуючи потік цінностей найбільш ефективним способом, але може також бути гнучкою, маючи можливість швидко реагувати на зміни.

Один метод базується на іншому, але якщо у організації використовується Agile, їй легше впроваджувати Lean. Обидва підходи доповнюють та підсилюють одне одного, але можуть використовуватись окремо в залежності потреби та встановлених задач. Scrum як лише один елемент в наборі інструментів, який допоможе у цьому. На шляху впровадження цих підходів організація буде стикатися з необхідністю змінювати свою операційну модель і проводити організаційну трансформацію.

Вибір підходу залежить від умов та встановлених задач. Наприклад, для деяких випадків немає потреби у швидких змінах чи гнучкості і тоді доцільно застосовувати Lean для впорядкування процесів та оптимізації ефективності. Однак якщо праця відбувається у мінливому середовищі, вирішальне значення має гнучкість (Agile). У Toyota стверджують, що найкраща комбінація для організації - це поєднання підходів гнучкості (Agile) та ощадливості (Lean). Тобто Agility робить те, що потрібно, а Lean – правильно (Thurlow, 2020).

Світ швидко змінюється і необхідно своєчасно реагувати на ці зміни. Організації промислового виробництва та/або надання

послуг у бізнесі вмотивовані конкуренцією на розвиток і пошук нових шляхів вдосконалення. Для реалізації тих самих принципів для місцевого самоврядування в першу чергу потрібно лідерство керівництва та мотивація персоналу, а також чітке розуміння потреб у гнучкості та/або ощадливості.

Службовці в сфері державного управління та місцевого самоврядування за кордоном постійно випробовують нові способи роботи для поліпшення своєї діяльності, серед яких Agile поступово набирає популярності. Наприклад, у місті Логан, Австралія, був застосований метод Agile для створення бази даних. Міська рада (City Council) почала розробкою центральної бази даних для надання своєчасної інформації громадянам про діяльність щодо ремонтів інфраструктури. Scrum був застосований для швидкого збору та виявлення різних джерел даних з ряду департаментів, щоб допомогти представникам служби обслуговування клієнтів визначити прогрес в реалізації інфраструктурних проєктів та повідомляти громадянам тривалість робіт. На протязі півріччя у проєкті прийняли участь команди з забезпечення водопостачання, каналізації, водної інфраструктури, парків та обслуговування споживачів. Agile допомагає заощаджувати ресурси при прийнятті управлінських рішень і передбачати результативність діяльності. Але велика кількість регульованих вимог може ускладнювати застосування між функціональною командою взаємодії.

У 2015 році транспортне агентство столиці Великобританії «Транспорт для Лондона» (TFL) змінило традиційний каскадний підхід до управління проєктами на Agile, щоб оновити свої цифрові системи та отримало позитивні результати вже після проходження двотижневого «спринту» за методом Scrum. Зміна організаційної культури на заохочення спритного (agile) способу роботи повинна починатись із зосередження уваги на споживачах - громадянах, які будуть використовувати проєкти, що розробляються. Враховуючи потреби громадян та тісно співпрацюючи для збору відгуків, не тільки підвищується прозорість, але й будуть впроваджені більш успішні програми. Використання Agile як

основи для управління проєктами допоможе урядом стати більш інноваційними, ставлячи пріоритети громадян на перше місце (Axelsen, 2019).

Термін agility (гнучкість, спритність) знайшов відображення і у останній редакції CAF 2020 (Common Assessment Network «Загальної / рамкової схеми оцінювання»). У CAF цей термін пояснюється як «здатність організації швидко реагувати на зміни, адаптуючи свою початкову стабільну конфігурацію». CAF зазначає, що практика допомагає швидко адаптуватися до ринкових та екологічних змін продуктивними та економічно ефективними способами і може бути досягнута за допомогою інноваційних методів, таких як Scrum, Kanban, Lean, «дизайнерське мислення», а також підтримки «гнучкого мислення» на рівні менеджменту та персоналу за допомогою індивідуального навчання. Термін «agile mindset» (гнучке мислення) описано як спосіб мислення, який може по-справжньому зрозуміти зміни, спричинені цифровізацією, і перевести їх у відповідні дії. CAF інтерпретує основні елементи гнучкого мислення наступним чином:

1. Колективний розум перевершує індивідуальні послуги.
2. Помилки розуміють як можливість навчання.
3. Ідеальність не потрібна з самого початку.
4. Вигода від клієнтів – основна увага.
5. Спільне навчання з замовником є частиною підходу.

Гнучкий спосіб мислення – це ставлення, а також інноваційний підхід до вирішення проблем, який може підштовхнути реформи публічного управління в епоху цифровізації. При тому, потрібен гнучкий спосіб мислення як на рівні менеджменту, так і на рівні персоналу (Маматова, Бортнік, 2020).

У стандартах ISO також є посилання на вищезгадані методології. Наприклад, як вже було зазначено вище, цикл PDCA (або цикл Шухарда-Демінга) покладено в основу процесної моделі стандартів ISO на системи управління, які розроблені міжнародною організацією по стандартизації. Найбільш поширеним і всесвітньовідомим стандар-

том є ISO 9001, який часто застосовується у сфері державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі і в Україні. Стандарти ISO вбирають у себе найкращі апробовані у світі практики, методи, інструменти і підходи управління.

Так у стандарті ISO 10014:2006 «Управління якістю. Настанови щодо реалізації фінансових та економічних переваг» (ISO 10014, 2006) можливо знайти посилання на Lean thinking (Ощадливе мислення). У стандарті зазначено, що ощадливе мислення - це динамічний процес, орієнтований на знання та орієнтований на споживача, завдяки

якому всі люди у визначеній організації постійно усувають втрати з метою створення цінності. Метод згадується на етапі DO (дій) циклу PDCA стосовно реалізації принципів управління якістю.

У стандарті ISO 9004:2018 Quality management - Quality of an organization - Guidance to achieve sustained success «Управління якістю. Якість організації. Настанови щодо досягнення сталого успіху» (ISO 9004, 2018) написано, що фактори, які впливають на успіх організації, постійно з'являються, розвиваються, збільшуються або зменшуються з роками, і адаптація до цих змін

Таблиця 1

Співвідношення впровадження підходів з точки зору застосування для місцевого самоврядування

Назва підходу	Сильні сторони	Слабкі сторони
Agile	- Адаптивність - Може використовуватись для проектів, які не мають чіткої дати завершення та в умовах невизначеності - Можливість швидко реагувати на зміни - Швидкість досягнення результатів - Збереження ресурсів - Можливість своєчасно відмовлятися від неафективних рішень - Підвищення мотивації персоналу - Позитивні приклади впровадження закордоном і досвід організацій приватного сектору - Оцінка ризиків - Командна робота - Розвиток міжфункціональних зв'язків - Підвищення ролі особистості - Активний зв'язок із замовником - Швидкість прийняття рішень - Ефективні комунікації в команді	- Потенційна конфліктність - Складність узгодження думок різних заінтересованих сторін - Жорстка функціональна підпорядкованість - Зарегульованість сфери - Складна звітність - Відсутність «ринкової» мотивації - Недостатність знань - Протистояння змінам - Обмеженість ресурсів - Публічна підзвітність - Високі вимоги до команди, яка використовує Agile з точки зору відповідальності і самоорганізації - Можливість втратити «фокус» на ціль - Складніше реалізовувати для великих проектів
Lean	- Залучення персоналу - Структуризація потоку створення цінності - Чіткість операцій та їх послідовність - Візуалізація процесів надання послуг - Підвищення швидкості процесів за рахунок видалення втрат - Створення чітких процедур для працівників	- Недостатність знань Протистояння змінам. - Потребує значного часу на впровадження - Вимагає демонстрації лідерства керівництва - Потребує навчання на роз'яснення персоналу - Не передбачає активної взаємодії зі споживачем - Низька варіативність - Неможливість швидких змін - Потребує напрацювання звичок у персоналу
Можливості використання		
- Залучення грантів під проекти - Апробація у комунальних підприємствах - Підвищення задоволеності замовників за рахунок активного зворотного зв'язку - Навчання персоналу - Залучення молоді до проектів - Включення підходів до навчальних програм службовців		

Джерело: Розроблено Бортнік О.

є важливою для стійкого успіху. Приклади включають соціальну відповідальність, екологічні та культурні фактори, крім тих, які могли раніше розглядатися, такі як ефективність, якість та спритність (agility); взяті разом, ці фактори є частиною контексту організації. Вище перелічені стандарти використовуються у розвиток базових вимог ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги» які застосовні до організацій, що вже перейшли не етап вдосконалення впровадженій та результативної системи управління якістю, що має на увазі вже достатньо розвинену внутрішню культуру управління та обізнаність і залученість персоналу.

Висновки.

Agile можна використовувати в умовах, де є місце творчому підходу і потрібна креативність в прийнятті управлінських рішень. Щодо державного сектору, то використання Agile стикається з бюрократією і зарегульованістю сфери. Гнучке управління змінює принципи командної роботи, взаємини між людьми, і може спричинити виникнення складностей при встановленні нових взаємовідносин між чиновниками різних рівнів. Тому Agile безумовно викликає потребу у перебудові організаційної культури. Це може також викликати певний опір у людей, які працювали багато років у зовсім іншій фіксованій ієрархічній структурі. Доцільно провести апробацію методу для невеличкий короткострокових задач у невеликих проектах різного цільового призначення, для того, щоб ініціювати більш масштабні зміни та наголосувати на успішності нових інструментів

та методів.

Методи вдосконалення та постійного поліпшення, які виникають у приватному секторі, потім знаходять своє відображення у міжнародних стандартах ISO, як апробовані кращі практики. І на сьогоднішній день згадуються при моделях самооцінювання, таких як CAF 2020. Згідно аналізу закордонних публікацій можливо зробити висновок, що методи та цінності стають здебільш популярними і у державному управлінні та місцевому самоврядуванні за кордоном, про що свідчать відгуки професіоналів, що адаптували їх для своїх структур.

Таким чином, хоча методи розглянуті у статті виникли в умовах приватного сектору, більш орієнтованого на виробництво і програмне забезпечення, вони можуть бути вивчені та адаптовані до реалій управління у місцевому самоврядуванні. У місцевому самоврядуванні за кордоном дедалі більше прикладів стосовно використання їх у практиці робіт у державному секторі та місцевому самоврядуванні. Agile та Scrum в першу чергу для проєктів та розробки програмного забезпечення спрямованого на вдосконалення послуг споживачам. Lean та Kanban для вдосконалення процесів управління. Вивчення цих методів будуть сприяти прийняттю більш ефективних управлінських рішень, залученості персоналу та задоволеності споживача та інших зацікавлених сторін. Зміна організаційної структури повинна починатись з впровадження нових звичок у повсякденному житті.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Бортнік О., Маматова Т. Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. 4 (12). С. 50–55.

Вумек Д., Джонс Д. Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании / пер. с англ. С. Турко. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2004. 473 с.

Деминг Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами / пер. с англ. Адлер Ю., Шпер В. 6-е изд. Москва : Альпина Паблишер, 2014. 417 с.

Деннинг С. Эпоха Agile. Как умные компании меняются и достигают результатов / пер. с англ. Ю. Гиматовой ; науч. ред. А. Макарова. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2019. 380 с.

Джордж Л. М. «Бережливое производство+шесть сигм» в сфере услуг: Как скорость бережливого производства и качество шести сигм помогают совершенствованию бизнеса / пер. с англ. Т. Гутман. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2005. 402 с.

- Лайкер Д. Дао Toyota: 14 принципів менеджмента ведущей компании мира / пер. с англ. Т. Гутман. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2005. 402 с.
- Маматова Т., Бортнік О. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінки САФ. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т.8, № 4. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/796>.
- Масааки И. Кайдзен: ключ к успеху японских компаний / пер. с англ. Т. Гутман. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2004. 274 с.
- Палей С. М., Адлер Ю. П., Загребельный В. Н. Англо-русский словарь по менеджменту качества и оценке соответствия. 15 000 терминов. / под. ред. канд. эконом. наук И. И. Чайки. Москва : РИА «Стандарты и качество», 2004. 352 с.
- РиВелл Дж. Б. Главное о качестве. Справочник от А до Я / пер. с англ. А.Л. Раскина; под науч. ред. В. Л. Шпера. Москва : РИА «Стандарты и качество», 2006. 232 с.
- Сазерленд Д. Scrum. Революционный метод управления проектами / пер. с англ. М. Гескиной. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2016. 288 с.
- Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення: аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортнік. Київ : ПРООН МПВСР, 2013. 56 с.
- Швабер К. Скрам: Гибкое управление продуктом и бизнесом / пер. с англ. Д. Блинов. Москва : Альпина Паблишер, 2019. 336 с.
- Agile-маніфест розробки програмного забезпечення. Agilemanifesto: web-page. URL: <https://agilemanifesto.org/iso/uk/manifesto.html>.
- Axelsen A. What is agile working? A guide for government. 2019. Apolitical: web-page. URL: https://apolitical.co/en/solution_article/what-is-agile-working.
- Barroca L., Sharp H., Dingsøyr T., Gregory P., Taylor K., Alqaisi R. Enterprise Agility: A Balancing Act - A Local Government Case Study. *Agile Processes in Software Engineering and Extreme Programming*. 2019. pp.207-223. doi: 10.1007/978-3-030-19034-7_13. URL: https://www.researchgate.net/publication/333021984_Enterprise_Agility_A_Balancing_Act_-_A_Local_Government_Case_Study.
- Car-Pušić D., Marović I., Bulatović G. Agile organizational model for managing local government projects. *Elektrinički časopis građevinskog fakulteta Osijek*. 2019. № 18. pp. 12–21. doi: 10.13167/2019.18.2.
- ISO 9004:2018. Quality management – Quality of an organization - Guidance to achieve sustained success. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/70397.html>
- ISO 10014:2006. Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/37263.html>
- Luna A., Kruchten P., Pedrosa M., Neto H., Moura H. State of the Art of Agile Governance: A Systematic Review. *International Journal of Computer Science & Information Technology (IJCSIT)*. 2014. Vol. 6, No. 5. pp. 121–141. doi:10.5121/ijcsit.2014.6510. URL: https://www.researchgate.net/publication/268079328_State_of_the_Art_of_Agile_Governance_A_Systematic_Review.
- Mergel I. Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*. 2018. pp. 85–108. doi: 10.5771/9783845290522-85. URL: https://www.researchgate.net/publication/327863412_Agile_Innovation_Management_in_Government_A_Research_Agenda.
- Mergel I., Whitford A., Ganapati S. Agile: A new way Governing. 2020. doi: 10.13140/RG.2.2.12580.42888. URL: https://www.researchgate.net/publication/340684906_Agile_A_new_way_Governing.
- Mergel I., Whitford A., Ganapati S. How can the Government be more Agile? 2020. doi: 10.13140/RG.2.2.35229.67048. URL: https://www.researchgate.net/publication/340684867_How_can_the_Government_be_more_Agile
- Thurlow N. Bringing agility to Toyota. *Planet-lean*. URL: <https://planet-lean.com/bringing-agility-to-toyota/>.
- Thurlow N. Scrum The Toyota Way. *Infoq*. URL: <https://www.infoq.com/articles/scrum-the-toyota-way/>.
- Sills D., Miller W., Eggers W.D., O’Leary J. Agile in Government. *A playbook from the Deloitte Center for Government Insights*. 2017. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/3897_Agile-in-government/DUP_Agile-in-Government-series.pdf.
- Soe R., Drechsler W. Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*. 2017. No. 35. doi: 10.1016/j.giq.2017.11.010. URL: https://www.researchgate.net/publication/322038966_Agile_local_governments_Experimentation_before_implementation
- The 2020 Scrum Guide. *Scrumguides*. URL: <https://www.scrumguides.org/scrum-guide.html>.

REFERENCES

- Agile-manifest rozrobky prohramnogho zabezpechennja [Agile-manifest software development]. Retrieved from <https://agilemanifesto.org/iso/uk/manifesto.html>.
- Axelsen, A. (2019). *What is agile working? A guide for government*. Retrieved from https://apolitical.co/en/solution_article/what-is-agile-working.
- Barroca, L., Sharp, H., Dingsøyr, T., Gregory, P., Taylor, K., & Alqaisi, R. (2019). Enterprise Agility: A Balancing Act - A Local Government Case Study. *Agile Processes in Software Engineering and Extreme Programming*. (pp. 207–223). doi: 10.1007/978-3-030-19034-7_13. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/333021984_Enterprise_Agility_A_Balancing_Act_-_A_Local_Government_Case_Study.
- Bortnik, O., & Mamatova, T. (2012). Koncepcija oshhadlyvogho upravlinnja: perspektyvy vprovadzhennja v muncypaljnomu menedzhmenti [The concept of oshhadlyvogho management: perspektyvy vprovadzhennja in muncypaljnomu menedzhmenti]. *Publichne upravlinnja: teorija ta praktyka – Publichne management: theory and practice*, 4 (12), 50–55 [in Ukrainian].
- Car-Pušić, D., Marović, I., & Bulatović, G. (2019). Agile organizational model for managing local government projects. *Elektronički časopis građevinskog fakulteta Osijek*, 18, 12–21. doi: 10.13167/2019.18.2. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/334168381_Agile_organizational_model_for_managing_local_government_projects.
- Deming, Je. (2014). *Výhod iz krizisa: Novaja paradigma upravljenija ljud'mi, sistemami i processami [Exit from the crisis: A new paradigm of managing people, systems and processes]*. (Ju. Adler, V. Sheper, Trans.). 6th ed. Moskva: Al'pina Publisher [in Russian].
- Denning, S. (2019). *Jepoha Agile. Kak umnye kompanii menjajutsja i dostigajut rezul'tatov [The Age of Agile. How smart companies change and achieve results]*. A. Makarova (Ed.), (Ju. Gimatova, Trans.). Moskva: Mann, Ivanov i Ferber [in Russian].
- Dzhordzh, L. M. (2005). «Berezhlivoe proizvodstvo+shest' sigm» v sfere uslug: Kak skorost' berezhlivogo proizvodstva i kachestvo shesti sigm pomagajut sovershenstvovaniju biznesa [“Lean manufacturing + six sigma” in the field of services: How the speed of lean manufacturing and the quality of six sigma help to improve business]. (T. Gutman, Trans.). Moskva: Al'pina Biznes Buks [in Russian].
- ISO 9004:2018. Quality management – Quality of an organization - Guidance to achieve sustained success. Retrieved from <https://www.iso.org/ru/standard/70397.html>.
- ISO 10014:2006. Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits. Retrieved from <https://www.iso.org/ru/standard/37263.html>.
- Lajker, D. (2005). *Dao Toyota: 14 principov menedzhmenta vedushhej kompanii mira [Dao Toyota: 14 principles of management of the world's leading company]*. (T. Gutman, Trans.). Moskva: Al'pina Biznes Buks [in Russian].
- Luna, A., Kruchten, P., Pedrosa, M., Neto, H., & Moura, H. (2014). State of the Art of Agile Governance: A Systematic Review. *International Journal of Computer Science & Information Technology (IJCSIT)*, 6 (5), 121–141. doi: 10.5121/ijcsit.2014.6510. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/268079328_State_of_the_Art_of_Agile_Governance_A_Systematic_Review.
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2013). Systemy upravlinnja jakistju pry nadanni muncypaljnnykh poslugh u vidpovidnosti do vymogh ISO 9001:2008: isnujuchi praktyky ta naprjamny udoskonalennja: analit. doslidzh., vykonane v ramkakh Proektu PROON «Muncypaljna prohrama vrjaduvannja ta stalogho rozvytku» [Quality management systems in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001: 2008: existing practices and areas for improvement: analyst. research carried out within the framework of the UNDP Project "Municipal Governance and Sustainable Development Program"]. Kyjiv : PROON MPVSR [in Ukrainian].
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2020). Udokonalennja miscevogho samovrjaduvannja v Ukrajinu na osnovi jevropejskoji modeli samoocinky CAF [Improvement of local self-government in Ukraine on the basis of the European model of CAF self-assessment]. *Aspects of public administratio*, 8 (4), 5–15. Retrieved from <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/796> [in Ukrainian].
- Masaaki, I. (2004). *Kajzen: ključ k uspehu japonskih kompanij [Kaizen: the key to the success of Japanese companies]*. (T. Gutman, Trans.). Moskva: Al'pina Biznes Buks [in Russian].
- Mergel, I. (2018). Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*, 85–108. doi: 10.5771/9783845290522-85. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/327863412_Agile_Innovation_Management_in_Government_A_Research_Agenda.
- Mergel, I., Whitford, A., & Ganapati, S. (2020). *Agile: A new way Governing*. doi: 10.13140/RG.2.2.12580.42888. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/340684906_Agile_A_new_way_Governing.

- Mergel, I., Whitford, A., & Ganapati, S. (2020). *How can the Government be more Agile?* doi: 10.13140/RG.2.2.35229.67048. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/340684867_How_can_the_Government_be_more_Agile.
- Paley, S. M., Adler, Y. P., & Zagrebelny, V. N. (2004). *Anglo-russkii slovar po menedzhmentu kachestva i otcenke sootvetstviia [English-Russian dictionary on quality management and conformity assessment. 15,000 terms]*. M. Chaika (Ed). Moskva: RIA "Standarty i kachestvo" [in Russian].
- RiVell, Dzh. B. (2006). *Glavnoe o kachestve. Spravochnik ot A do Ja [The main thing about quality. Directory from A to Z]*. (A. L. Raskin, Trans.), V.L. Shper (Ed.). Moskva : RIA «Standarty i kachestvo» [in Russian].
- Sazerlend, D. (2016). *Scrum. Revoljucionnyj metod upravlenija proektami [Scrum. Revolutionary method of project management]*. (M. Geskin, Trans.). Moskva: Mann, Ivanov i Ferber [in Russian].
- Shvaber, K. (2019). *Skram: Gibkoe upravlenie produktom i biznesom [Scrum: Flexible product and business management]*. (D. Blinov, Trans.). Moskva: Al'pina Publisher [in Russian].
- Sills, D., Miller, W., Eggers, W.D., & O'Leary J. (2017). *Agile in Government. A playbook from the Deloitte Center for Government Insights*. Retrieved from https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/3897_Agile-in-government/DUP_Agile-in-Government-series.pdf.
- Soe, R., & Drechsler, W. (2017). Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*, 35. doi: 10.1016/j.giq.2017.11.010. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/322038966_Agile_local_governments_Experimentation_before_implementation.
- The 2020 Scrum Guide. Retrieved from <https://www.scrumguides.org/scrum-guide.html>.
- ThurLOW, N. (2020). *Bringing agility to Toyota*. Retrieved from <https://planet-lean.com/bringing-agility-to-toyota/>.
- ThurLOW, N. (2020). *Scrum The Toyota Way*. Retrieved from <https://www.infoq.com/articles/scrum-the-toyota-way/>.
- Vumek, D., & Dzhons, D. (2004) *Berezhlivoe proizvodstvo: Kak izbavit'sja ot poter' i dobit'sja процветания вашей компании [Lean manufacturing: How to get rid of losses and achieve prosperity of your company]*. (S. Turko, Trans.). Moskva: Al'pina Biznes Buks [in Russian].

Бортнік Олена

Здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України

Bortnik Olena

Ph.D.

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

Email: lena@bortnik.org

ORCID: 0000-0002-5400-5574

Цитування: Бортнік, О. (2020). Підходи Agile та Lean: можливості застосування в органах місцевого самоврядування України. *Аспекти публічного управління*, 8 (6), 70–80. doi: 10.15421/1520107

Citation: Bortnik. (2020). Pidkhody Agile ta Lean: mozhlyvosti zastosuvannya v orhanakh mistsevoho samovriaduvannya Ukrainy [Agile and Lean approaches: possibilities of application in local self-government bodies of Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (6), 70–80. doi: 10.15421/1520107

Стаття надійшла / Article arrived: 16.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

Понятійне поле та сутнісні характеристики імміграції у контексті сучасності

Ганна Пікуль, Національної академії державного управління при Президентові України

Автором статті на основі вивчення праць вітчизняних та зарубіжних науковців здійснено узагальнення дослідження понятійного поля імміграції. Адже за останні десятиріччя Україна стала однією з найбільших постачальників емігрантів для Європи, США. Водночас, зараз державна політика України направлена на розвиток імміграційних процесів, що і мотивувало до дослідження цього феномену у вітчизняній науці «Публічне управління та адміністрування».

Також автором досліджено теоретичну детермінацію поняття «імміграція», його характеристику згідно різних ознак: динаміки, масштабу та структури імміграційних процесів (чисельності іммігрантів, їх гендерний та віковий склад), чинників стимулювання імміграції, характерних особливостей формування сучасного ринку праці та напрямків розвитку сучасних імміграційних процесів.

Автор затверджує, що дослідження широкого кола питань теоретичного та прикладного аспектів трудової міграції присвячено немало наукових праць. В останній час вивчаються питання комплексного аналізу сучасної міграційної ситуації в Україні, оцінка впливу міграцій на демографічний та соціально-економічний розвиток, прогнозування міграцій населення, етнічного складу населення та факторів його динаміки. У зв'язках з анексією Автономної Республіки Крим, військовими подіями на Сході України, які спричиненні країною-агресором Росією (з 2014 року), актуалізувалась тема не лише внутрішньої міграції населення України, а також повернення жителів Донеччини з країн СНГ до України.

Масова захворюваність людства світу інфекційною коронавірусною хворобою в 2020 році поставила перед урядом України нові виклики, пов'язані з імміграцією наших співвітчизників із зарубіжних країн, які вводять жорсткий режим карантину в умовах пандемії COVID-19.

На думку автора, дослідження понятійного поля та сутнісних характеристик в контексті сучасності є актуальним, що й зумовило вибір теми статті.

Ключові слова: іммігрант, імміграція, імміграційні потоки, імміграційне законодавство, переселення, спільнота, імміграційна поведінка, трудова міграція, сутнісна характеристика імміграції, розвиток імміграційних процесів, демографічний та соціально-економічний розвиток, чинники стимулювання імміграції, напрями розвитку сучасних імміграційних процесів

Conceptual field and essential characteristics of immigration in the context of modernity

Hanna Pikul, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The author of the article, based on the study of the works of domestic and foreign scientists, generalized the study of the conceptual field of immigration. Indeed, over the past decades, Ukraine has become one of the largest suppliers of emigrants to Europe and the United States. At the same time, now the state policy of Ukraine is aimed at the development of immigration processes, which motivated the study of this phenomenon in the domestic science "Public Administration and Administration".

The author also investigated the theoretical determination of the concept of "immigration", its characteristics according to various features: dynamics, scale and structure of immigration processes (the number of immigrants, their gender and age composition), factors of stimulating immigration, the characteristic features of the formation of the modern labor market and the directions of development of modern immigration processes.

The author argues that many scientific works are devoted to the study of a wide range of issues of theoretical and applied aspects of labor migration. Recently, the issues of a comprehensive analysis of the current migration situation in Ukraine, assessment of the impact of migration on demographic and socio-economic development, forecasting migration of the population, ethnic composition of the population and factors of its dynamics have

been studied. In connection with the annexation of the Autonomous Republic of Crimea, the military events in the East of Ukraine, which were caused by the aggressor country Russia (since 2014), the topic of not only internal migration of the Ukrainian population, but also the return of Donetsk residents from the CIS countries to Ukraine, has become relevant.

The massive incidence of infectious coronavirus disease in humanity in 2020 posed new challenges to the government of Ukraine related to the immigration of our compatriots from foreign countries, which are introducing a strict quarantine regime amid the COVID-19 pandemic.

According to the author, the study of the conceptual field and essential characteristics in the context of modernity is relevant, which determined the choice of the topic of the article.

Keywords: *immigrant, immigration, immigration flows, immigration legislation, resettlement, community, immigration behavior, labor migration, essential characteristics of immigration, development of immigration processes, demographic and socio-economic development, factors stimulating immigration, directions of development of modern immigration processes.*

Понятийное поле и сущностные характеристики иммиграции в контексте современности

Анна Пикуть, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Автором статьи на основе изучения работ отечественных и зарубежных ученых осуществлено обобщение исследования понятийного поля иммиграции. Ведь за последние десятилетия Украина стала одной из крупнейших поставщиков эмигрантов для Европы, США. В то же время сейчас государственная политика Украины направлена на развитие иммиграционных процессов, и мотивировало к исследованию этого феномена в отечественной науке «Публичное управление и администрирование».

Также автором исследованы теоретическую детерминации понятие «иммиграция», его характеристику согласно различных признаков: динамики, масштаба и структуры иммиграционных процессов (численности иммигрантов, их гендерный и возрастной состав) факторов стимулирования иммиграции, характерных особенностей формирования современного рынка труда и направлений развития современных иммиграционных процессов.

Автор утверждает, что исследования широкого круга вопросов теоретического и прикладного аспектов трудовой миграции посвящены немало научных трудов. В последнее время изучаются вопросы комплексного анализа современной миграционной ситуации в Украине, оценка влияния миграций на демографическое и социально-экономическое развитие, прогнозирование миграции населения, этнического состава населения и факторов его динамики. В связях с аннексией Автономной Республики Крым, военными событиями на Востоке Украины, причинении страной-агрессором Россией (с 2014 года), актуализировалась тема не только внутренней миграции населения Украины, а также возврат жителей Донетчины из стран СНГ в Украину.

Массовая заболеваемость человечества мира инфекционной коронавирусной болезнью в 2020 году поставила перед правительством Украины новые вызовы, связанные с иммиграцией наших соотечественников из зарубежных стран, которые вводят жесткий режим карантина в условиях пандемии COVID-19.

По мнению автора, исследование понятийного поля и сущностных характеристик в контексте современности является актуальным, что и обусловило выбор темы статьи.

Ключевые слова: *иммигрант, иммиграция, иммиграционные потоки, иммиграционное законодательство, переселение, сообщество, иммиграционная поведение, трудовая миграция, сущностная характеристика иммиграции, развитие иммиграционных процессов, демографическое и социально-экономическое развитие, факторы стимулирования иммиграции, направления развития современных иммиграционных процессов*

Постановка проблеми.

Жодне суспільство не може розглядати своє майбутнє без урахування переміщень людей. Понад те, більшість країн водночас і приймають, і «віддають» населення, а також слугують транзитними коридорами для швидшого переміщення людей. Великої інтенсивності міжнародні міграції набули в умовах глобалізації. Поряд із рухом товарів, капіталів, інформації переміщення населення є однією з найтипівіших характеристик сучасного світу. Дедалі більше людей, які народилися в одній країні, працюють, навчаються або мають бізнес в іншій. Вони привносять з собою культурні особливості батьківщини, асимілюються, паралельно набуваючи досвіду інших народів, тим самим збагачуючись та відкриваючи нові можливості для країн їх походження, й призначення мігрантів, а головне – самих мігрантів, їхніх сімей (Малиновська, 2018).

Дослідження передбачає аналіз кількісних та якісних характеристик імміграційних процесів, динаміки соціально-демографічних характеристик іммігрантів, прогнозування напрямків імміграційних потоків та їх інтенсивності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. дослідженню імміграції в Україну та інтеграції іммігрантів присвячено праці українських вчених Гладуна О. М., Гнатюк Т. О., Драгунової Т. А., Іванкової-Стецюк О. Б., Лібанової Е. М., Майданік І. П., Малиновської О. А., Мостової І. О., Овчиннікової О. Р., Пирожкова С. І., Позняка О. В., Прибиткової І. М., Романюка М. Д., Хомри О. У., Шушпанова П. Г.

Проблеми формування державної імміграційної політики та напрямів її вдосконалення розкрито у працях таких дослідників, як: Малиновська О. А., Піскун О. І., Розка І. К., Шульга М. О.

Питання ключових характеристик сучасного етапу розвитку глобального ринку праці розглянуто в роботах українських науковців: Лісогор Л. С., Лук'яненко Д. Г., Макарової О. В., Петрової Т. П., Поручника А. М., Столярчук Я. М., Ткаченко Л. Г.

Основні напрямки довгострокової імміграційної політики України, організаційно-управлінські форми та методи її проведення

розробляє й науково обґрунтовує Новік В. О.

Разом з тим проблеми імміграційних процесів у світовій і, особливо, вітчизняній науковій літературі вивчаються і аналізуються на недостатньо глибокому рівні. Таким чином, і в теоретичному, і в практичному планах комплексне дослідження організаційних, нормативно-правових та соціально-економічних аспектів імміграційних процесів є актуальним, що й зумовило вибір теми статті.

Мета статті – здійснити теоретичний аналіз понятійного поля та сутнісних характеристик імміграції на основі вивчення та узагальнення наукових розвідок вітчизняних та зарубіжних учених.

Виклад основного матеріалу. Організаційні, нормативно-правові аспекти, соціально-економічний аналіз імміграційних процесів та дослідження їх ефективності в умовах перетворень суспільства (реалізації Угоди з Радою Європи) набувають особливого значення у сфері сучасного публічного управління та адміністрування (розроблено концепцію нового публічного управління – New Public Management, нову концепцію оцінювання управління – Good Governance, що спрямована на здійснення оцінювання позитивності соціальних і економічних показників діяльності держави) та, відповідно, нових наукових досліджень. Проблема державної імміграційної політики потребує пошуку ефективних шляхів вирішення в Україні, враховуючи кращий досвід європейських країн (Корнієнко, 2018).

Поняття, що використовуються у науковому дослідженні, «міграція населення», «імміграція», «імміграційні процеси» відображають тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності сучасних імміграційних процесів та наукових тенденцій щодо подальшого вивчення (Малиновська, 2018). Саме ці фактори зумовлюють необхідність ретельного аналізу понятійного апарату, що використовується в нашому дослідженні, тим більше, що на підставі такого аналізу стає можливим формулювання власної інтерпретації понятійного поля, на якому засновується наше

розуміння теоретико-методологічних аспектів забезпечення модернізації механізмів державного регулювання імміграційними процесами в Україні.

Наростання обсягів міжнародних імміграційних переміщень, як і змін їх характеристик, є передусім результатом глобалізаційних процесів. На думку О. Малиновської, перешкоди на шляху вільної торгівлі, зростання політичної, економічної, соціальної взаємозалежності між державами, що виявляються у формуванні транснаціонального бізнесу та міжнародного ринку праці, інтернаціоналізації науки, освіти, інформації, небаченому розвитку комунікацій, мають вирішальне значення для динаміки та обсягів міграцій населення. У контексті глобалізації міжнародна імміграція виступає і як провокуючий момент, і як результат глобальних змін (Малиновська, 2018, с. 278).

Для того щоб краще зрозуміти поняття, яким будемо оперувати у статті, з'ясуємо її понятійне поле.

«Імміграція» в перекладі з латинської мови *immigro* – «вселяюся», «в'їжджаю» – в'їзд громадян інших держав у країну на довгострокове перебування або постійне проживання, яке зумовлене економічними або політичними причинами, рідше релігійними чи родинними міркуваннями (Малиновська, с. 35).

Довідник Міжнародної організації з міграції (МОМ) з термінології у сфері міграції визначає «імміграцію» як процес, відповідно до якого іноземці приїжджають в країну з метою подальшого в ній поселення та проживання (Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник, 2010).

За Академічним тлумачним словником української мови «імміграція» – це приїзд чужоземців до якої-небудь країни на постійне проживання (Словник української мови, 1973).

Подібне визначення терміну «імміграція» надає Багатомовний юридичний словник-довідник, укладений науковцями Національного університету імені Тараса Шевченка – це прибуття в державу (наприклад, в Україну) чи залишення в державі (наприклад, в Україні) у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання або на довгостроко-

ве перебування (Багатомовний юридичний словник-довідник, 2012).

За Новим тлумачним словником української мови поняття «імміграція» – це перетин адміністративного кордону, добровільний або примусовий в'їзд осіб чи груп осіб на місце (чи в країну) призначення (або нове місце проживання) на законних або незаконних підставах, на певний період часу або назавжди (Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах, 2001).

Значний внесок у розвиток теоретичних аспектів дослідження детермінації поняття «імміграція» здійснили науковці Національної академії державного управління при Президентові України. Так, Н. Ярош у «Енциклопедичному словнику з державного управління» визначає «імміграцію» як в'їзд у країну з-за кордону іноземних громадян або осіб без громадянства на постійне проживання (Енциклопедичний словник з державного управління, 2010).

Визначившись з поняттям імміграції, перейдемо до її причин виникнення. То чому люди все ж наважуються на такі вимушені кроки та іммігрувати до інших країн? У дослідженні ми виділяємо три основні групи причин імміграції: соціальні, культурні та особистісні. До соціальних (у широкому розумінні) причин еміграції відносимо економічні, демографічні та політичні.

Більшість дослідників вважають, що економічні причини еміграції завжди є основними. Тому, що доки існує суттєвий розрив у рівнях соціального благополуччя та у рівнях доходів у різних країнах, доти основною причиною імміграції буде покращення своїх матеріальних благ. Навіть ті, хто розглядає інші причини (як наприклад, політичні, демографічні чи етнічні) вважають їх лише супровідними або навіть не зовсім причинами, а скоріше приводами до імміграції, у той час як найголовнішим, з їхнього погляду, є все ж пошуки кращого власного матеріального забезпечення (Малиновська, 2018).

Основною демографічною причиною імміграції є вирішення проблеми перенаселення у країні. Недостатність робочих місць, і, як наслідок, погана забезпечуваність ресурсами для виживання, спричинені збільшенням народжуваності, «підштовхують» переважно

молоде населення до імміграції у країни, де існують проблеми низького рівня народжуваності та старіння населення.

Політичні причини переважно мають місце, коли йдеться про вимушену імміграцію, що спричиняє потоки біженців різних видів. Одним з видів політичних причин еміграції є етнічні внутрішньодержавні конфлікти та громадянські війни, замішані на класових, регіональних, ідеологічних суперечностях чи боротьбі за владу, а також втечі від авторитарних та революційних режимів (Ровенчак, 2009).

До політичних умов можна віднести сучасні міграційні процеси в Україні в зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим та військовими подіями на Сході Української держави, спричинені країною-агресором Росією (з 2014 року), які вплинули на зміну місця проживання наших співвітчизників та змусили їх не лише до внутрішньої міграції, а також емігрувати до країн СНГ, щоб потім знову повернутися до України.

Значний вплив на імміграцію мала масова захворюваність людства світу інфекційною коронавірусною хворобою в 2020 році, що поставила перед урядом України нові виклики, пов'язані з імміграцією наших співвітчизників із зарубіжних країн, які вводять жорсткий режим карантину в умовах пандемії COVID-19. Цей чинник незадовільно вплинув на ресурсне забезпечення співвітчизників, створив несприятливі умови для виживання, тож його можна віднести до економічного.

У сучасній науковій літературі виділяють такі основні ознаки імміграції:

- перетин кордонів певних територій;
- постійна або тимчасова зміна місця проживання та (або) роботи;
- постійне або тимчасове перебування на новому місці знаходження;
- зміна правового статусу мігранта;
- правове регулювання приймаючої території (Безуглий, 2018).

Існують й інші класифікації міжнародної імміграції:

- постійні переселенці;
- тимчасові робітники-контрактники;
- тимчасові працівники-професіонали;
- нелегальні працівники;
- особи, що шукають притулку;
- біженці;
- транзитні мігранти (Каслз, 2001, с. 32).

Макознак Е. класифікує міжнародних мігрантів (вони ж іммігранти) на: 1) легальних переселенців на постійне проживання; 2) зареєстрованих трудових мігрантів: а) тимчасових некваліфікованих або низькокваліфікованих робітників та б) тимчасових висококваліфікованих працівників; 3) інвесторів з високорозвинених країн; 4) нелегальних мігрантів; 5) осіб, що шукають притулку; 6) осіб зі статусом біженців; 7) біженців *de facto* (осіб, які одержали тимчасовий притулок); 8) екологічних мігрантів (Макознак, 2001, с. 323).

С. Каслз включає у перелік іммігрантів: 1) тимчасових робітників; 2) висококваліфікованих фахівців; 3) нелегальних мігрантів; 4) біженців; 5) осіб, що шукають притулку; 6) вимушених мігрантів та членів їх сімей (Каслз, 2001, с. 33).

З точки зору правового статусу дослідними виокремлено чотири категорії іммігрантів:

- переселенці, що стали громадянами країни імміграції;
- іноземці з постійним дозволом на проживання;
- тимчасові мігранти, що мають візу і дозвіл на роботу;
- нелегальні іммігранти (Каслз, 2001, с. 53).

Тож в основу класифікації категорій імміграції покладена мотивація перебування іноземця, тобто мета, яку він планує реалізувати під час проживання в країні. Виділено кілька видів мотивації, які визнані у світовій практиці:

- повернення на історичну батьківщину (репатріація);
- возз'єднання з родиною (категорія родина);
- пошук притулку й інші гуманітарні причини (гуманітарна);
- зростання професійної придатності (професійна), економічної доцільності (бізнес), у державних інтересах (особливі заслуги, служба в Збройних Силах);
- належність до певної релігії (релігійна) (Енциклопедичний словник з державного управління, 2010).

Приймаючи рішення про імміграцію людина керується найперше бажанням змінити умови життя або ж саме життя загалом на

краще. У цей час людина шукає те, чого їй не вистачає на даний момент, аби задовольнити всі свої потреби і бажання, – чи то особисті, чи культурні, чи соціально-економічні (Ровенчак, 2007, 2009).

Для сучасної імміграції характерним є явище, що дістало назву «імміграційного переходу», тобто перетворення країн – постачальників мігрантів на реципієнтів. Достатньо згадати Ірландію, Італію, Іспанію, а також Малайзію, Корею, Таїланд, які були країнами масової еміграції, проте нині приймають дедалі більшу кількість іммігрантів на своїй території. Також ознаки імміграційного переходу спостерігаються нині у Східній Європі, наприклад у Польщі. Країна, що внаслідок тривалої еміграції має одну з найчисельніших зарубіжних діаспор, є зараз країною призначення для сотень тисяч іноземних працівників, передусім з України (Малиновська, 2018).

17 вересня 2019 року у штаб-квартирі ООН була презентована Доповідь (Кількість мігрантів у світі перевищила 270 мільйонів, 2020), у якій йдеться про те, що з 2010 року кількість мігрантів у світі зросла на 51 мільйон, і більш ніж половина з них мешкають лише в 10 країнах. У висновках доповіді зазначається, що кількість міжнародних мігрантів у світі досягла орієнтовної позначки у 272 мільйони людей у 2019 році, що на 51 мільйон більше за рівень 2010 року. Фахівці ООН повідомляють, що мігранти нині становлять 3,5% населення світу (для порівняння, у 2000 році – 2,8%). В Організації не дають оцінок наведеним цифрам, але відзначають, що при впорядкованій, безпечній, прогнозованій міграції та мобільності людей, таке переміщення може мати позитивні результати, зокрема, сприяти економічному розвитку й досягненню Цілей сталого розвитку ООН. Європа утримує лідерство як пункт прагнень мігрантів (82 мільйони осіб), за нею йдуть Північна Америка (59 млн) і Західна Азія (49 млн). Майже половина всіх мігрантів на планеті мешкають лише в десяти країнах. 51 мільйон – у США (19% від їх загальної кількості), по 13 мільйонів – у Німеччині й Саудівській Аравії, 12 млн – у Росії, 10 млн – у Великій Британії, 9 млн – в ОАЕ, по 8 млн – у Франції, Канаді й Австралії, 6 млн – в Італії. Третина всіх міжнародних мігрантів похо-

дить теж лише з 10 країн. Лідером є Індія: за кордоном мешкають 18 мільйонів індійців. Мігранти з Мексики становлять другу за розміром діаспору – 12 мільйонів. Вихідці з Китаю – 11 млн, Російської Федерації – 10 млн, Сирії – 8 млн.

У доповіді також наголошується, що у світі продовжує зростати вимушене переселення унаслідок воєн та інших подібних обставин. З 2010-го до 2017 року кількість біженців і шукачів притулку зросла на 13 мільйонів, що становить чверть додаткових мігрантів за цей час. Північна Африка та Західна Азія прийняли близько 46 % біженців. Кожен сьомий мігрант у світі молодший від 20 років. Троє з чотирьох – працездатного віку (20–64 роки). Доповідь з міжнародної міграції створюється фахівцями ООН на основі переписів населення країн, реєстрів народонаселення, національно репрезентативних опитувань. Її дані розподіляються за віком, статтю, походженням, охоплюючи 232 країн та територій станом на 1 липня кожного року дослідження. Попередні доповіді публікувалися у 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 роках (Кількість мігрантів у світі перевищила 270 мільйонів, 2020).

Для того, щоб вільно пересуватись у міжнародному просторі і відчувати себе безпечно необхідно мати дозвольні документи. Адже кожна країна-член Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) має свої особливості видачі дозволів на імміграцію. Деякі країни встановлюють імміграційні квоти (США, Австралія, Естонія), деякі не встановлюють кількісні обмеження, але висувають ряд вимог, яким повинен відповідати іммігрант (Польща, Словаччина, Мексика). Крім того, деякі країни практикують бальну систему оцінки, особливо це стосується іммігрантів, які планують працевлаштуватися (Австралія, Велика Британія, Канада) (Кількість мігрантів у світі перевищила 270 мільйонів, 2020).

У США функціонує система, яка не тільки встановлює кількісні обмеження за категоріями іммігрантів, а й встановлює регіональні обмеження. В Ірландії при видачі дозволів на проживання з метою працевлаштування звертають увагу на те, чи відповідає спеціальність іммігранта потребам

країни (Система отримання дозволів на імміграцію в країнах-членах ОЕСР, 2016).

Висновки й пропозиції. Проведене нами дослідження дозволяє зробити висновок, що понятійне поле та сутнісні характеристики імміграції знаходяться на стадії вивчення світовою науковою спільнотою, а сама імміграція є одним з векторів міграції в цілому, що явно показує аналіз дослідження кількісних та якісних характеристик імміграційних процесів, динаміки соціально-демографічних характеристик іммігрантів, прогнозування напрямків імміграційних потоків та їх інтенсивності в залежності від факторів впливу.

В свою чергу Уряд України розуміючи важливість залучення іммігрантів у 2020 році своїм рішенням збільшив квоти на імміграцію в Україну до 8538 осіб. Це на 4770 осіб більше показника 2019 року. У 2019 році до України могли іммігрувати всього четверо висококваліфікованих фахівців, а в поточному році зможуть іммігрувати аж 5000 тисяч висококваліфікованих фахівців або працівників (Про встановлення квоти імміграції на 2020 рік, 2019).

У статті нами досліджено поняття «імміграція», «імміграційні процеси», що використовуються у наукових дослідженнях й відобража-

ють тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності сучасних імміграційних процесів та наукових тенденцій щодо їх подальшого вивчення. Нами проаналізовано визначення поняття «імміграція», яке подано в різноманітних словниках, з'ясували його тлумачення та сутнісну характеристику, причини виникнення. Більшість дослідників вважають, що економічні, політичні причини імміграції завжди є основними.

Загалом імміграційні процеси за змістом, причинами та наслідками мають джерела та різні форми прояву майже у всіх сферах життєдіяльності людини і суспільства, вивчаються в різних контекстах і на різних рівнях. А динаміка збільшення інтенсифікації міжнародних переміщень населення насамперед є свідченням світових глобалізаційних викликів сьогодення і, як наслідок збільшення мобільності населення.

У подальших дослідженнях доцільно звернути уваги на вивчення політичних та економічних питань імміграції в Україну, здійснити компаративний аналіз імміграційних процесів із зарубіжними країнами світу, зокрема країнами-членами ЄС.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. С. 178.

Безуглий П. Г. Теоретичні засади дослідження міграційних процесів. Донецький національний університет імені Василя Стуса. *Політичні інститути та процеси*. 2018. Вип. 1. С. 5–13.

Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 271.

Імміграція. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BC%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

Каслз С. Международная миграция в начале XXI века: глобальные тенденции и проблемы. *Глобальные тенденции и проблемы. Международный журнал социальных наук*. 2001. № 032. С. 27–42.

Кількість мігрантів у світі перевищила 270 мільйонів: Мультимедійна платформа іномовлення в Україні. УКРІНОРМ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2782330-kilkist-migrantiv-u-sviti-perevisila-270-miljoniv.html>.

Корнієнко О. О. Соціально-економічний аспект регіональної асиметрії міграційних процесів : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня к.е.н. / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи Національної академії наук України. Київ, 2018, 24 с.

Макознак Е. Международная классификация категорий мигрантов. *Соціальні виміри суспільства. Збірник наукових праць*. Вип. 5. Київ : Інститут соціології НАН України. 2002. 516 с.

Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

Міграція населення. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. М. П. Требіна. Харків. : Право, 2015. 690 с.

Міжнародна термінологія у сфері міграції : українсько-англійський тлумачний словник. Київ : БЛАНК-ПРЕС, 2015. 100 с.

- Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах. 42 000 слів. Київ : Аконті, 2001. Т. 1: А–К. 928 с.
- Про встановлення квоти імміграції на 2020 рік. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/431-2020-%D1%80#Text>.
- Ровенчак О. А. Міжнародна міграція крізь призму її причин та наслідків. *Вісник львів. ун-ту. Сер. соціол.* 2009. Вип. 3. С. 125–142
- Ровенчак О. Значення, функції та роль міжнародної міграції. *Соціальні технології. Актуальні проблеми теорії та практики.* 2007. Вип. 33(34). С. 94–122.
- Рябченко Е. В. Європеїзація міграційної політики республіки Кіпр : дис. на здобуття наук. ступеня кандидата політичних наук. Маріуполь, 2019. 217 с.
- Система отримання дозволів на імміграцію в країнах-членах ОЕСР. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Systema-otrymannya-dozvoliv-na-immigratsiyu-v-krayinah-chlenah-OESR.pdf>.
- Словник української мови : в 11 томах. Том 4. 1973. С. 20.
- Geist B. Sociologicky slovník. 1992. 580 p.

REFERENCES

- Bezuhlyi, P. H. (2018). Teoretychni zasady doslidzhennia mihratsiinykh protsesiv [Theoretical bases of research of migration processes]. *Donetskyi natsionalnyi universytet imeni Vasylia Stusa. Politychni instytuty ta protsesy – Vasyl Stus Donetsk National University. Political institutions and processes, 1*, 5–13 [in Ukrainian].
- Geist, B. (1992). *Sociologicky slovník [Sociological dictionary]*.
- Holubovska, I. O., Shovkovyi V. M., & Lefterova, O. M. et al. (2012). *Bahatomovnyi yurydychnyi slovnyk-dovidnyk [Multilingual legal dictionary-reference]*. (p. 178). Kyiv: Vydavnycho-polihrafichnyi tsentr «Kyivskyi universytet» [in Ukrainian].
- Immihratsiia [Immigration]. (2020). Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BC%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> [in Ukrainian].
- Kaslz, S. (2010). Mezhdunarodnaia myhratsiia v nachale KhKhI veka: hlobalnye tendentsyy y problem [International migration at the beginning of the XXI century: global trends and problems]. *Hlobalnye tendentsyy y problemu – Global tendencies and problems, 032*, 27–42 [in Russian].
- Kilkist mihrantiv u sviti perevyshchyla 270 milioniv: Multymediina platforma inomovlennia v Ukraini [The number of migrants in the society has transformed 270 millions: Multimedia platform for innovation in Ukraine]. UKRINFORM. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2782330-kilkist-migrantiv-u-sviti-perevisila-270-miljoniv.html> [in Ukrainian].
- Kornienko, O. O. (2018). Sotsialno-ekonomichnyi aspekt rehionalnoi asymetrii mihratsiinykh protsesiv [Social and economic aspect of the regional asymmetry of migratory processes]. *Extended abstract of Candidate's thesis.* Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M.V. Ptukhy Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy. Kyiv [In Ukrainian].
- Makoznak, E. (2002) Mezhdunarodnaia klassyfykatsiia katehoriy myhrantov [International classification of categories of migrants]. *Sotsialni vymiry suspilstva – Social dimensions of society, 5*. Kyiv: Instytut sotsiologii NAN Ukrainy [in Russian].
- Malynovska, O. A. (2018). *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii [Migration policy: global context and Ukrainian realities]*. Kyiv: NISD [in Russian].
- Mizhnarodna terminolohiia u sferi mihratsii: ukrainsko-anhliiskyi tлумachnyi slovnyk [International terminology in the field of migration: Ukrainian-English explanatory dictionary]. (2015). Kyiv: BLANK-PRES [in Ukrainian].
- Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy: u trokh tomakh 42 000 sliv [New explanatory dictionary of the Ukrainian language: in three volumes 42 000 words]. (2001). (Vol. 1). Kyiv [in Ukrainian].
- On establishing an immigration quota for 2020. (2020). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/431-2020-%D1%80#Text>.
- Povenchak, O. (2007). Znachennia, funktsii ta rol mizhnarodnoi migratsii. [Europeanization of migration policy of the Republic of Cyprus]. *Sotsialni tekhnologii. Aktualni problemy teorii ta praktyky – Social technologies. Current problems of theory and practice, 33(34)*, 94–122 [in Ukrainian].
- Riabchenko, E. V. (2019). Yevropeizatsiia mihratsiinoi polityky respubliky Kipr [Europeanization of migration policy of the Republic of Cyprus]. *Candidate's thesis.* Mariupol [in Ukrainian].
- Rovenchak, O. A. (2009). Mizhnarodna mihratsiia kriz pryzmu yii prychnyn ta naslidkiv [International migration through the prism of its causes and consequences]. *Visnyk lviv. un-tu. Ser. sotsiol – Bulletin of Lviv. un-tu. Ser. sociol, 3*, 125–142 [in Ukrainian].
- Slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]. (1973). (Vool. 4), (p. 20) [in Ukrainian].

Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M. et al. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic dictionary of public administration]. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina (Ed.). (p. 271). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

Systema otrymannia dozvoliv na immihratsiiu v krainakh-chlenakh OESR [Immigration permit system in OECD member countries]. (2016). Retrieved from <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Systema-otrymannya-dozvoliv-na-immigratsiyu-v-krayinah-chlenah-OESR.pdf> [in Ukrainian].

Trebina, M. P. (Ed.). (2015). *Mihratsiia naseleння* [Population migration. Political science encyclopedic dictionary]. *Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk – Polycolonial encyclopedic vocabulary*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

Пікуль Ганна

Аспірант

Національна академія державного управління при
Президентові України

Email: anna_osadcha_@ukr.net

Pikul Hanna

Postgraduate Student

National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-0373-5021

Цитування: Пікуль, Г. (2020). Понятійне поле та сутнісні характеристики імміграції у контексті сучасності. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 81–89. doi:10.15421/1520108

Citation: Pikul, H. (2020). Poniatiine pole ta sutnisni kharakterystyky immihratsii u konteksti suchasnosti [Conceptual field and essential characteristics of immigration in the context of modernity]. *Public administration aspects*, 8 (6), 81–89. doi:10.15421/1520108

Стаття надійшла / Article arrived: 29.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2020

Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні

Наталія Сорокіна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена визначенню пріоритетних напрямів удосконалення морально-етичних основ публічної служби та обґрунтуванню алгоритму їх формування. Виявлено, що важливими якостями, які необхідні публічному службовцю в професійній діяльності, є вміння самоорганізовуватися, мати вміння самоменеджменту, вміння раціонального цілепокладання, що межує з високими показниками інтелектуального розвитку та освіченості.

Обґрунтовано алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби, який пропонується розглядати через управлінський цикл, що полягає в послідовній і комплексній реалізації функцій управління, таких як: планування (розробка Концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації); організації та координації (створення сильної організаційної культури; створення органів координаторів; організація безперервної професійно-етичної освіти та самоосвіти); мотивації (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічних службовців гідним рівнем оплати праці, яка буде залежати від результатів їхньої роботи; заохочення творчих ініціатив тощо) і контролю та оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця).

Визначено пріоритетні напрямки удосконалення морально-етичних основ публічної служби шляхом: правового регулювання даного питання (розробка та прийняття Етичного Кодексу публічного службовця на центральному рівні та Правил етичної поведінки в кожному окремому органі публічної влади); створення спеціальних структурних одиниць (Управління з етики публічної служби на центральному рівні та окремих управлінь або спеціалістів при службі управління персоналом на місцях); розвитку організаційної культури; актуалізації змісту програм професійно-етичного навчання публічних службовців та їх самоосвіти; удосконалення мотивації професійної діяльності публічних службовців; здійснення систематичного контролю та оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

Ключові слова: морально-етичні основи, публічна служба, публічний службовець, професіоналізація, норми та цінності, мотивація, контроль

Formation of moral and ethical bases of public service in Ukraine

Nataliya Sorokina, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the definition of priority areas for improving the moral and ethical foundations of public service and substantiation of the algorithm of their formation. It is revealed that the important qualities that are necessary for a public servant in professional activity are the ability to self-organize, to have the skills of self-management, the ability to rationally set goals, bordering on high rates of intellectual development and education.

The algorithm of formation of moral and ethical bases of public service which is offered to consider through a administrative cycle consisting in consistent and complex realization of functions of management, such as: planning (development of the Concept of formation of moral and ethical bases of public service and a complex of actions for its realization) is substantiated; organization and coordination (creation of a "strong" organizational culture; creation of coordinating bodies; organization of continuous professional and ethical education and self-education); motivation (application of moral and psychological methods of motivation; providing public servants with a decent level of remuneration, which will depend on the

results of their work; encouragement of creative initiatives, etc.) and control and evaluation (internal and external control over ethical principles, norms, standards of behavior; use of tools for assessing the level of formation of moral and ethical competencies of a public servant).

The priority directions of improvement of moral and ethical bases of public service by: legal regulation of the given question (development and acceptance of the Code of Ethics of the public servant at the central level and Rules of ethical behavior in each separate body of public power) are defined; creation of special structural units (Department of Public Service Ethics at the central level and separate departments or specialists in the field personnel management service); development of organizational culture; updating the content of programs of professional and ethical training of public servants and their self-education; improving the motivation of professional activity of public servants; implementation of systematic control and assessment of the level of formation of moral and ethical competencies of a public servant.

Keywords: *moral and ethical foundations, public service, public servant, professionalization, norms and values, motivation, control*

Формирование морально-этических основ публичной службы в Украине

Наталья Сорокина, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена определению приоритетных направлений совершенствования морально-этических основ публичной службы и обоснованию алгоритма их формирования. Выявлено, что важными качествами, которые необходимы публичному служащему в профессиональной деятельности, является умение самоорганизовываться, обладать умением самоменеджмента, умение рационального целеполагания, граничащей с высокими показателями интеллектуального развития и образованности.

Обоснованно алгоритм формирования морально-этических основ публичной службы, который предлагается рассматривать через управленческий цикл, состоящий в последовательной и комплексной реализации функций управления, таких как: планирование (разработка Концепции формирования морально-этических основ публичной службы и комплекса мер по ее реализации); организации и координации (создание сильной организационной культуры, создание органов координаторов, организация непрерывного профессионально-нравственного образования и самообразования); мотивации (применение морально-психологических методов мотивации, обеспечение публичных служащих достойным уровнем оплаты труда, которая будет зависеть от результатов их работы; поощрение творческих инициатив и т.д.); контроля и оценки (осуществление внутреннего и внешнего контроля за соблюдением этических принципов, норм, стандартов поведения; использование инструментов оценки уровня сформированности морально-этических компетенций публичного служащего).

Определены приоритетные направления совершенствования морально-этических основ публичной службы путем: правового регулирования данного вопроса (разработка и принятие Этического Кодекса публичного служащего на центральном уровне и Правил этического поведения в каждом отдельном органе публичной власти); создание специальных структурных единиц (Управление этики публичной службы на центральном уровне и отдельных управлений или специалистов при службе управления персоналом на местах); развития организационной культуры; актуализации содержания программ профессионально-этического обучения публичных служащих и их самообразования; совершенствование мотивации профессиональной деятельности публичных служащих; осуществление систематического контроля и оценки уровня сформированности морально-этических компетентностей публичного служащего.

Ключевые слова: *морально-этические основы, публичная служба, публичный служащий, профессионализация, нормы и ценности, мотивация, контроль*

Вступ.

Дотримуватися морально-етичних норм поведінки необхідно завжди та в будь-якій ситуації. Але є професії, де робити це особливо важливо. Це стосується публічної служби, на репутацію якої дуже впливає культура поведінки та морально-етичні якості публічних службовців. Будь-які вади, недоліки, помилки, проблеми у вирішенні справ, приниження гідності людини формують негативний репутацію як конкретному публічному службовцеві, так і державному органу в цілому. Діяльність публічних службовців завжди знаходиться під пильною увагою суспільства, тому їх поведінка, ставлення до справи, до громадянина, мова, зовнішній вигляд, манера поводження в цілому, повинні бути бездоганні. Культурна людина не обов'язково може бути публічним службовцем, але публічний службовець зобов'язаний бути культурною людиною.

Стан дослідження проблеми. Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили вітчизняні вчені О. Антонова, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, М. Головатий, В. Дрешпак, С. Дубенко, В. Князев, В. Козловський, В. Колтун, Н. Липовська, В. Липенцева, М. Логунова, Т. Мотренко, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомова, Л. Пашко, М. Пірен, В. Ребкало, М. Рудакевич, В. Саламатов, Т. Сенюшкін, С. Серьогін, І. Сурай, В. Цветковата, І. Шпекторенко та ін.

Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених, питання формування цілісної структури морально-етичних основ публічної служби є малодослідженим. Зазначене й обумовило вибір проблемного поля статті.

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів удосконалення морально-етичних основ публічної служби та обґрунтування алгоритму їх формування.

Виклад основного матеріалу. Вивчення морально-етичних проблем публічної служби є важливим, адже через пізнання походження, змісту і специфіки загальних моральних принципів можна досліджувати основні тенденції та закономірності етичного розвитку апарату публічного управління сучасної держави, визна-

чити основні морально-етичні аспекти процесу професіоналізації персоналу, професійні вимоги та норми службової поведінки публічних службовців. Без цього ефективна соціально-професійна діяльність в структурах влади неможлива, бо моральна (смыслова, морально-вольова, ціннісно-орієнтаційна) сфера професіоналізму є важливою його складовою, бо впливає на формування діяльнісних (функціональних, процесних, операціональних, рольових) його характеристик (Шпекторенко, 2016). Для публічних службовців головне – не втрачати особисту чесність, порядність і моральність, як важливої морально-етичної складової професійної компетентності, професіоналізму, професійної діяльності та її результатів.

У сучасному суспільстві відчутно знизилася ступінь поширеності позитивних етичних якостей, норм і традицій. В свідомості людей інтенсивно йде процес «розмивання» (повною мірою це стосується й управлінських кадрів, керівників-лідерів) таких норм моральності, як доброта, милосердя, порядність, чесність, відповідальність. Це вкрай тривожно, оскільки зазначені морально-етичні якості є необхідними для формування професіоналізму, є невід'ємними від ідеалів демократичного та правового суспільства. Все більше поширюється серед морально-етичних якостей прагматизм – пануюча спрямованість на особисту вигоду у виборі роботи і кар'єрному просуванні, в знайомствах, у вирішенні конфліктів. Людина розглядає будь-які зміни, у тому числі у кадрових змінах в органах публічної влади, з прагматичних позицій, з точки зору їх вигідності або невикладності для себе.

Не менш серйозною проблемою морально-етичного, що має пряме відношення до політики держави в області формування кадрового корпусу публічного управління, є питання про рівень суспільного терпіння, про чинники, що впливають на цей рівень. Для того, щоб правильно оцінити дану ситуацію, необхідно бачити відмінності таких характеристик духовного стану особистості, як терпимість та терпіння. Розвиток в сучасному українському суспільстві ідеологічного, політичного і економічного плюралізму, розширення свободи друку сприяли значному зростанню терпимості (толерантності) по відношенню до різних соціальних теорій і традицій, до чужого способу

життя і норм поведінки (Василевська, 2013, 2018).

Слід зазначити, що на сьогодні важливим є створення спеціальної кадрової політики, яка буде спрямована на те, аби певним чином протистояти негативним наслідкам деморалізації публічних службовців. Державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування необхідно на рівні професійної компетентності знати, як повинні вони жити і працювати, щоб не підірвати довіру людей до їх інституції та державної влади в цілому. На думку Ярмистого М. В., професійну компетенцію можна розділити на п'ять основних рівнів:

1. Фахова компетенція – знання, уміння, навички, досвід, які необхідні державним службовцям для виконання певних службових завдань.

2. Ділова компетенція – певні якості державних службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань.

3. Морально-психологічна компетенція – самооцінка, справедливість, об'єктивність, культура поведінки тощо як необхідний фактор самоорганізації службовця.

4. Соціальна компетенція – відстоювання інтересів людей і держави як одна із головних умов ефективної діяльності державних службовців.

5. Інтелектуальна компетенція – загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення (Ярмистий, 2020).

Отже, важливими якостями, які необхідні публічному службовцю в професійній діяльності, є вміння самоорганізовуватися, мати вміння самоменеджменту, вміння раціонального цілепокладання, що межує з високими показниками інтелектуального розвитку та освіченості. При цьому найголовнішою характеристикою його професіоналізму є вміння ставити конкретні цілі та добиватися їх досягнення.

На думку В. Л. Романова, в сучасній публічній службі немає чітко організованого цілеспрямованого систематичного контролю. Таким чином, цілепокладання і цілепокладаючий контроль виражені незначно (Романов, 1997). Тобто в поведінці публічного службовця раціональне цілепокладання виражене

надто слабо. Також, як зазначає автор, для більшості публічних службовців сенсоутворюючими мотивами (цінностями, цілями) виступають високий заробіток і положення у суспільстві. Чинниками, що організують мотивацію індивіда (що допомагають здійснити вибір цілей), виступають вказівки керівника, посадові інструкції та особиста відповідальність за доручену справу. До мотивації, яка носить виключно раціональний характер, може бути віднесене тільки «виконання посадових обов'язків» (тільки ця діяльність може бути раціонально описана і зафіксована в документі, що регламентує цю діяльність). Решта всіх мотивів включає як раціональний, так й емоційний елемент. Це характерно для таких мотивів, як «наказ начальника» або «особиста відповідальність за доручену справу» (Романов, 2000). Таким чином, мотивація публічних службовців в сучасних умовах тільки формується, але вже зараз є потреба надати їй форму, яка повинна враховувати і раціональні та емоційні елементи мотивації.

Одним із важливих завдань модернізації публічної служби, яка працює в інтересах громадян на основі європейських принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної нейтральності є формування морально-етичних основ публічної служби. Ставлення населення до органів влади безпосередньо залежить від моральних якостей публічних службовців, їх самовідданості в служінні державним інтересам. Питання регулювання морально-етичних основ публічної служби довгий час знаходяться в просторі активного наукового дискурсу, що цілком зрозуміло, тому що публічні службовці у своїй діяльності втілюють політику держави в його взаємодії з суспільством. У зв'язку з цим громадськість хоче бачити публічних службовців бездоганно чесними, неупередженими і високопрофесійними.

На нашу думку, формування морально-етичних основ публічної служби доречно розглянути через управлінський цикл, який полягає в послідовній і комплексній реалізації функцій планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання (рис.1).

Функція планування вважається однією з головних, яка передбачає прогнозування, постановку цілей, завдань та розгляд шляхів їх досягнення. На етапі реалізації функції планування,

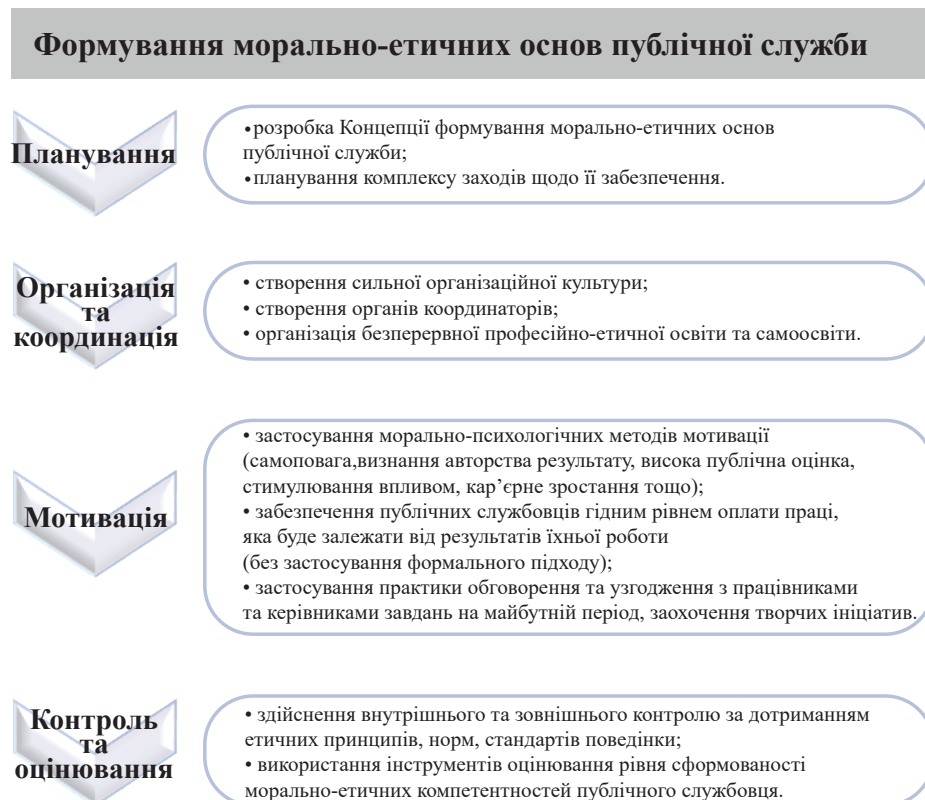


Рис. 1. Алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби

в нашому дослідженні, важливим є, по-перше, розробка Концепції формування морально-етичних основ публічної служби та по-друге, розробка комплексу заходів щодо реалізації цієї Концепції. Дана Концепція повинна визначити основні проблеми, які є перешкодами для формування морально-етичних основ публічної служби та шляхи і способи їх розв'язання.

Враховуючи те, що функція організації представляє собою процес, спрямований на об'єднання та впорядковану взаємодію елементів або частин (людей, ідей, речей) у ціле, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби необхідною умовою є створення сильної організаційної культури, яка, в свою чергу, відповідає за створення корпоративного духу на публічній службі та забезпечує ефективну комунікацію публічних службовців один з одним, між керівниками та підлеглими, між публічними службовцями та громадянами. Для створення сильної організаційної культури необхідним є виконання трьох основних завдань. Перше завдання – комплексне діагностування організаційної культури по всіх її структурних елементах, яке дозволить виявити її сильні і слабкі

сторони та ступінь відповідності організаційної культури сучасним вимогам. Друге завдання – розробка нової еталонної моделі організаційної культури, заснованої на цінностях, нормах і принципах публічної служби. Третє завдання – створення механізму практичної реалізації еталонної моделі, який включає комплекс заходів щодо соціалізації публічних службовців в умовах нового культурного простору.

Для вирішення відповідних завдань необхідним є:

1. Наявність сильної культури лідерства. Керівники повинні служити еталоном, подавати приклад своєю поведінкою. Без позитивного прикладу з боку вищого керівництва становлення сильної організаційної культури проблематично.

2. Розробка нових цінностей, норм, правил, приписів, що є обов'язковими для виконання всіма без винятку. Вони мають бути закріплені в локальних нормативно-правових документах (Положення про організаційну структуру, посадові інструкції) та Правилах етичної поведінки, зміст яких повинен включати вже типові, специфічні норми та цінності для цього органу та

регулювати етику ділових стосунків.

3. Досягнення колективної згоди і схвалення через широку залученість всього колективу до формування та забезпечення місії відповідного органу влади, створення морально-психологічного клімату високої довіри.

4. Визначення змісту мотиваційної політики, яка б максимально сприяла засвоєнню нової сукупності цінностей, принципів, норм.

5. Перегляд процесів соціалізації та приведення їх у відповідність до вимог нової системи цінностей. Необхідно більш відповідально і зацікавлено використовувати такі форми соціалізації, як ритуали, неформальні колективні заходи, матеріальні символи, безпосередні контакти представників вищого керівництва з іншими працівниками та ін.

Важливим на цьому етапі також є організація безперервної професійно-етичної освіти та самоосвіти публічних службовців, адже саме освіта сприяє формуванню його моральних установок та етичної чутливості. Професійно-етична освіта має бути спрямована на засвоєння етико-правового знання (норм, правил, принципів) з метою попередження корупції та забезпечення належної якості публічної служби, яка має здійснюватися з урахуванням європейських стандартів доброчесної публічної служби. Етичне навчання має підвищувати рівень знань та навичок публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і морального обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору етики.

Мотивація є важливою функцією публічного управління, що здатна спонукати публічного службовця працювати ефективно, самовіддано і творчо, розкривати та використовувати його трудовий потенціал з метою досягнення соціально значимих результатів його діяльності. Використовуючи функцію мотивації для формування морально-етичних основ публічної служби необхідно створити систему мотивації публічних службовців, застосовуючи при цьому моральне та матеріальне стимулювання. З цією метою необхідним є, по-перше, використання морально-психологічних методів мотивації, до яких відносять: самоповагу, визнання авторства результату, високу публічну оцінку (грамоти, подарунки і т.і.), моральне задово-

лення роботою і гордість за свій колектив, стимулювання впливом (включення в конкурсні комісії, групи і т.і.), кар'єрне зростання. По-друге, мають бути впроваджені на публічній службі практики обговорення та узгодження з працівниками та керівниками завдань на майбутній період; забезпечення службовців гідним рівнем оплати праці; забезпечення залежності матеріальної винагороди службовців від результатів їхньої праці (без застосування формального підходу), що дозволить не тільки підвищити лояльність співробітників до своєї організації, а й посилити прихильність її цілям; забезпечення зворотнього зв'язку між керівництвом і підлеглими, а також зв'язку між публічними службовцями і населенням; заохочення творчих ініціатив.

Функції контролю та оцінювання дозволяють виявляти проблеми та запобігати їх перетворенню на кризові явища. Вони передбачають спостереження за процесом управління, оцінювання результатів, співвіднесення їх з визначеною ціллю. На відміну від функції планування, яка направлена на майбутнє, функції контролю та оцінювання повинні передбачати та попереджувати проблемні ситуації. Тому, на нашу думку, ці функції при формуванні морально-етичних основ публічної служби, передбачають необхідність здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки на публічній службі та використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця.

Отже, перераховані функції управління взаємопов'язані між собою та формують єдиний безперервний процес формування морально-етичних основ публічної служби.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, можна визначити пріоритетні напрямки удосконалення морально-етичних основ публічної служби, а саме шляхом:

По-перше, правового регулювання даного питання. Важливим, на нашу думку, є розроблення та прийняття на центральному рівні Етичного кодексу публічних службовців, який повинен складатися з основних принципів, норм, вимог, правил поведінки публічного службовця та включати інструменти оцінки

морально-етичних компетентностей публічних службовців, а головне, в якому будуть визначені механізми контролю за його виконанням та розроблена система конкретних дій та заходів у разі його порушення. В цьому Кодексі доцільно включити наступні види вимог до публічних службовців: вимоги, пов'язані з професією; вимоги до відносин з колегами; вимоги до підвищення кваліфікації та самоосвіти; норми спілкування з громадянами; вимоги до поведінки поза службою; норми взаємин з начальством і підлеглими; норми щодо вирішення конфлікту інтересів; перелік санкцій, в тому випадку, коли ці норми ігноруються або виявляється неетична поведінка публічного службовця. Також важливо, щоб даний Кодекс став «модельним» для створення «Правил етичної поведінки публічних службовців» вже в кожному окремому органі публічної влади. Зміст цих правил повинен включати вже типові, специфічні норми та цінності для відповідного органу.

По-друге, існує необхідність у створенні спеціальної структурної одиниці, а саме – Етичного органу, який повинен відповідати за додержання етичних норм на публічній службі. Ідея про необхідність цього органу є широко визнаною науковцями. Ми погоджуємося з цією думкою, та акцентуємо увагу, що вирішенням морально-етичних проблем повинен займатися окремий орган як на центральному рівні (наприклад Управління з етики публічної служби) так і на місцях (окремі управління або спеціалісти при службі управління персоналом). Управління з етики публічної служби повинно нести відповідальність за кадрову політику, організацію досліджень у сфері службової етики, розробку проектів законів і правил (кодексів, стандартів поведінки), проведення навчання етичним стандартам та проводити контроль за додержанням етичних норм на публічній службі. Також воно повинно взаємодіяти з етичними управліннями на місцях та координувати їх роботу. На нашу думку, деякі функції служб управління персоналом необхідно передати саме управлінням з етики або відповідні управління забезпечити спеціалістами, які б займалися морально-етичними питаннями, в тому числі проводили оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічних службовців, адже сьогодні ці служби практично не займаються цим питанням як і при прийомі на роботу так і

переведенні на іншу посаду, присвоєнні чинів, персональних звань, що негативно впливає на забезпечення ефективної кадрової політики.

По-третє, розвиток організаційної культури є важливою складовою забезпечення морально-етичних основ публічної служби, адже вона включає в себе стійкий комплекс базових уявлень, цінностей, норм, традицій, поглядів, ритуалів, стратегій, притаманних публічній службі, які приймаються та поділяються всіма публічними службовцями і реалізуються в процесі їх спільної діяльності. Отже, організаційна культура безпосередньо впливає на формування образу публічного службовця, визначаючи рамки його діяльності за допомогою існуючої системи цінностей, які втілені в декларованих принципах, в уявленнях, в моделях поведінки, в мові публічних службовців. Провідну роль у формуванні організаційної культури відіграє керівник публічної служби, який має бути прикладом етичної поведінки. Як відомо, створювати певні правила поведінки на папері набагато легше, ніж жити згідно з цими правилами. Саме для цього потрібні сильні лідери та їх рішучість боротися з усіма порушниками, без будь-яких винятків.

По-четверте, важливу роль при формуванні морально-етичних основ публічної служби відіграє професійно-етичне навчання, виховання публічних службовців та їх самоосвіта. Професійно-етичне навчання публічних службовців повинно бути передбачене на законодавчому рівні і включати компоненти індивідуального морального розвитку та професійного виховання публічного службовця та бути спрямованим на засвоєння етико-правового знання (норм, правил, принципів) з метою підвищення компетентностей публічних службовців, необхідних для проведення аналізу і морального обґрунтування прийнятих ними рішень, з точки зору етики. Самоосвіта також є одним із найефективніших напрямів розвитку професійної та морально-етичної компетентності публічного службовця, тому прагнення до знань, професійна наукованість, мотиваційна, ціннісно-орієнтаційна, психологічна готовність публічного службовця до об'єктивної потреби навчатися впродовж своєї професійної кар'єри є безперечним гарантом його професійного становлення.

По-п'яте, мотивація професійної діяльності публічних службовців є необхідним компонентом структури морально-етичних основ публіч-

ної служби, адже стимулює службовця постійно самовдосконалюватися в професійному плані та сприяє підтримці їх морально-етичної культури. Не викликає сумніву той факт, що якщо публічний службовець не задоволений своїм рівнем матеріального забезпечення та рівнем визнання і самореалізації, то це відображається на його моральному стані, знижує ефективність діяльності. Отже, від ефективної мотивації публічних службовців значною мірою залежить не тільки наповнюваність публічної служби висококваліфікованими кадрами та ефективність їх роботи, а й довіра, повага населення до органів публічної влади.

По-шосте, існує необхідність у система-

тичному контролі за дотриманням етичної поведінки публічними службовцями та оцінюванні рівня сформованості їх морально-етичних компетентностей. Це повинен бути як зовнішній контроль з боку постійно діючих незалежних державних структур (етичних агентств, комісій); внутрішній контроль з боку вищого керівництва та керівників структурних підрозділів органів публічної влади (щорічне оцінювання); громадський контроль, здійснюваний відповідними структурами громадянського суспільства; та самоконтроль як функція духовно і морально розвиненої особистості, що формується в процесі етико-професійного розвитку публічних службовців.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Василевська Т. Е. Етика в публічній службі : підруч. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.

Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. Матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.

Романов В. Л. Прохождение государственной службы: карьерная стратегия и служебная тактика. Москва : РАГС, 1997. 94 с.

Романов В. Л. Социальная самоорганизация и государственность. Москва : РАГС, 2000. 141 с.

Шпекторенко І. В. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 126–133.

Ярмистий М. В. Професійна та соціальна компетенція державних службовців. 2020. URL: <http://www.cppk.cv.ua/122.php>

REFERENCES

Vasylevsjka, T. E. (2018). *Etyka v publichnij sluzhbi [Ethics in public service]*. Kyjiv: NADU [in Ukrainian].

Vasylevsjka, T. E. (2013). *Etyka derzhavnykh sluzhbovciv i zapobighannja konfliktu interesiv [Ethics of civil servants and prevention of conflicts of interest]*. Kyjiv: NADU [in Ukrainian].

Romanov, V. L. (1997). *Prokhozhenye gosudarstvennoj sluzhby: karj'ernaja strateghyja y sluzhebnaja taktyka [Passage of civil service: career strategy and service tactics]*. Moskva: RAGhS [in Russian].

Romanov, V. L. (2000). *Socyaljnaja samoorghanyzacyja y gosudarstvennostj [Social self-organization and statehood]*. Moskva: RAGhS [in Russian].

Shpektorenko, I. (2016) Pidkhody do profesijnosti mobilnosti derzhavnogho sluzhbovcja v suchasnykh koncepcijakh profesionalizaciji [Approaches to professional mobility of civil servants in modern concepts of professionalization]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja – Public administration and local self-government*, 3 (30), 126–133 [in Ukrainian].

Jarmystyj, M. V. (2020) *Profesijna ta socialjna kompetencija derzhavnykh sluzhbovciv [Professional and social competence of civil servants]*. Retrieved from: <http://www.cppk.cv.ua/122.php> [in Ukrainian].

Сорокіна Наталія

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: sorokina.dridu@gmail.com

Sorokina Natalya

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-0804-330X

Цитування: Сорокіна, Р. (2020). Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 90–97. doi: 1015421/152109

Citation: Sorokina, N. (2020). Formuvanniamoralno-etychnykhosnovpublichnoisluzhbyvUkraini [Formation of moral and ethical bases of public service in Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (6), 90–97. doi: 1015421/152109

Стаття надійшла / Article arrived: 17.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

DOI: 10.15421/1520110

УДК: 343.97

Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності

Димитрій Грицишен, Державний університет «Житомирська політехніка»

У статті розроблено комплексний методологічний підхід до формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, що включає наступні складові: ідентифікація та виявлення симптомів проблеми в суспільному житті щодо економічної злочинності та їх впливу на національну безпеку; визначення стейкхолдерів та ідентифікація їх інтересів щодо запобігання та протидії економічній злочинності; обґрунтування змісту кримінальної політики як системи та як процесу запобігання та протидії економічній злочинності; формування об'єктно-предметного поля державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; визначення мети та завдань державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; обґрунтування напрямів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; визначення суб'єктів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; визначення об'єктів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; встановлення взаємозв'язків із іншими видами державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; обґрунтування методів та принципів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; встановлення механізмів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. За кожною складовою обґрунтовано сукупність процедур та поетапність їх здійснення. Визначено основні напрями державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, а саме: запобігання та протидія недобросовісній конкуренції, запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму, запобігання та протидія рейдерству, запобігання та протидія ухиленню від сплати податків, запобігання та протидія корупції, запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів.

Ключові слова: *державна політика, стейкхолдери, державна кримінальна політика, протидія економічній злочинності, криміналізація економічних злочинів, пеналізація економічних злочинів, інформаційна модель, методологічні положення*

Methodological provisions for the formation and implementation of state criminal policy in the field of prevention and combating economic crime

Dymytrii Grytsyshen, Zhytomyr Polytechnic State University

The article develops a comprehensive methodological approach to the formation and implementation of state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime, which includes the following components: identification and identification of symptoms in public life of economic crime and their impact on national security; identification of stakeholders and identification of their interests in preventing and combating economic crime; substantiation of the content of criminal policy as a system and as a process of preventing and combating economic crime; formation of the object-subject field of the state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime; determination of the purpose and tasks of the state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime; substantiation of directions of formation and realization of the state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime; identification of subjects of formation and implementation of the state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime;

identification of objects of state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime; establishing relationships with other types of public policy in the field of prevention and combating economic crime; substantiation of methods and principles of state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime; establishing mechanisms of state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime. For each component, a set of procedures and the stages of their implementation are substantiated. The main directions of the state criminal policy in the field of prevention and counteraction to economic crime are defined, namely: prevention and counteraction of unfair competition, prevention and counteraction to legalization (laundering) of the means received by criminal way and financing of terrorism, prevention and counteraction to raiding, prevention and counteraction taxes, prevention and counteraction to corruption, prevention and counteraction to misuse of budget funds.

Keywords: *state policy, stakeholders, state criminal policy, combating economic crime, criminalization of economic crimes, penalization of economic crimes, information model, methodological provisions*

Методологические положения формирования и реализации государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности

Дмитрий Грицишен, Государственный университет «Житомирская политехника»

В статье разработан комплексный методологический подход к формированию и реализации государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности, включает следующие составляющие: идентификация и выявление симптомов проблемы в общественной жизни экономической преступности и их влияния на национальную безопасность; определение стейкхолдеров и идентификация их интересов по предотвращению и противодействию экономической преступности; обоснование содержания уголовной политики как системы и как процесса предотвращения и противодействия экономической преступности; формирование объектно-предметного поля государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; определение целей и задач государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; обоснование направлений формирования и реализации государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; определение субъектов формирования и реализации государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; определение объектов государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; установление взаимосвязей с другими видами государственной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; обоснование методов и принципов государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности; установление механизмов государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности. По каждой составляющей обоснованно совокупность процедур и поэтапность их осуществления. Определены основные направления государственной уголовной политики в сфере предотвращения и противодействия экономической преступности, а именно: предотвращение и противодействие недобросовестной конкуренции, предотвращение и противодействие легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем и финансированию терроризма, предотвращение и противодействие рейдерству, предотвращение и противодействие уклонению от уплаты налогов, предотвращение и противодействие коррупции, предотвращение и противодействие нецелевого использования бюджетных средств.

Ключевые слова: *государственная политика, стейкхолдеры, государственная уголовная политика, противодействие экономической преступности, криминализация экономических преступлений, пенализация экономических преступлений, информационная модель, методологические положения*

Актуальність дослідження.

Питання формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності є новим як для науки державного управління так і для права. Це обумовлено в першу чергу тим, що економічні злочини мають давню історію. Зарубіжна дослідниця Александрова І.А. з даного приводу вказує, що «Зрозуміло, кримінальна політика існувала вже в самих ранніх державах, бо, на наш погляд, де право, там і політика, одне неможливо без другого. І очевидно, основний мотив, яким керувався законодавець - суб'єкт політики, було залякування за скоєний злочин. Початковий задум суб'єкта кримінальної був простий. Як дбайливий господар піклується про порядок у домі, так і держава бореться з брудом у вигляді злочинності. Турбота верховної влади про ефективність державного управління сформувала антикорупційну кримінальну політику. За нашим припущенням цей різновид кримінальної політики сформувалася раніше кримінальної політики щодо протидії економічній злочинності. На нашу думку, феномен економічної злочинності і, відповідно, певна стратегія протидії їй склалися тільки в буржуазному суспільстві» (Александрова, 2015, с. 48).

В цілому варто наголосити, що для науки про державне управління державна кримінальна політика в сфері запобігання та протидії економічній злочинності буде актуальна завжди, а в сучасних умовах є вкрай актуальною для України в контексті забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень. Окремі аспекти державної політики в частині запобігання та протидії економічній злочинності викладені в працях зарубіжних вчених, зокрема: Пельзес Е. (Pelsez E.), Кендалл Р. (Kendall R.), Серіо М. (Serio M.), Накадзима К. (Nakajima C.), Альба Р. М. (Alba R.M.), Ван Зіл Ф. (Van Zyl F.), Феррейра Б. (Ferreira B.R.), Кванса Е. К. (Quansah E.K.), Бовен Дж. Е. (Bowen J. E.), Арваніти Т. М. (Arvanites T. M.), Хаклер Дж. (Hackler J.), Mackenzie R.

Серед вітчизняних вчених досліджувати питання вивчали: Веприцький Р. С., Закалюк А. П., Користін О. Є., Бортник С. М., Нікітін Ю. В., Андрущенко І. Ю. та інші.

Метою даної статті є визначення методологічних положень формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Результати дослідження. «Організація ефективної системи попередження злочинності у сфері економіки є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої для багатьох країн світу є надзвичайно важливою і складною справою. Особливо це стосується країн з перехідною трансформаційною економікою, до яких належить і Україна. Як зазначив президент Академії правових наук України В.Я. Тацій на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю 26 листопада 2001 р. «злочинність у сфері економічних відносин слід визнати за поліпроблемне явище, що виявляє собою чи не головне випробування для України як самостійної, незалежної та суверенної молодшої держави». Проблема ця настільки складна, що величезна кількість різноманітних кримінологічних досліджень і практичних заходів, які були проведені у XX сторіччі для її вирішення дали маловтішні результати. Рівень злочинності у сфері економіки впродовж XX сторіччя рік у рік зростав в усіх країнах світу незалежно від ступеню економічного розвитку, а наприкінці досяг транснаціональних масштабів і став загрожувати національній і міжнародній безпеці багатьох країн світу. Через зміни соціально-економічних умов вона постійно трансформується в нові види і форми, видозмінюються і засоби вчинення цих злочинів. Все це обумовлює постійну необхідність продовження досліджень з цієї проблематики і пошуків найбільш ефективних заходів протидії» (Борисов, 2001, с. 186–210).

Більшою мірою ситуацію з економічною злочинністю можна пояснити тим, що економічні інтереси особи, групи осіб, суспільства завжди йдуть попереду еко-

номічним інтересам держави. «Виявлення генезису економічних інтересів держави і суспільства дозволяє стверджувати, що зміна економічних інтересів суспільства здійснюється більш швидкими темпами, ніж економічні інтереси держави. Стабільність економічних інтересів держави пояснюється соціальними і політичними функціями держави, наявністю постійних зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці» (Никитов, 2004, с. 86).

Відповідно до ідентифікованих властивостей державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності є можливість визначити складові методології її формування, а саме:

- ідентифікація та виявлення симптомів проблем в суспільному житті щодо економічної злочинності та їх впливу на національну безпеку;

- визначення стейкхолдерів та ідентифікація їх інтересів щодо запобігання та протидії економічній злочинності;

- обґрунтування змісту кримінальної політики як системи та як процесу запобігання та протидії економічній злочинності;

- формування об'єктно-предметного поля державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- визначення мети та завдань державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- обґрунтування напрямів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- визначення суб'єктів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- визначення об'єктів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- встановлення взаємозв'язків із іншими видами державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- обґрунтування методів та принципів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності;

- встановлення механізмів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Зазначені складові можемо покласти в наступну інформаційну модель методології формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (табл. 1, 2, 3, 4).

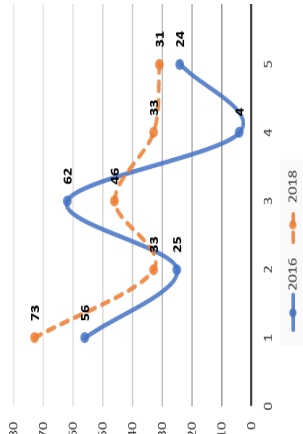
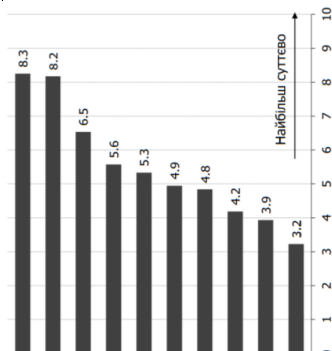
Запропоновані нами методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності має комплексний характер, адже: по-перше, враховує усі рівні методології державного управління; по-друге, враховує особливості найбільш поширених економічних злочинів в Україні, що становлять загрозу національним інтересам; по-третє, визначає усю сукупність суб'єктів реалізації політики; по-четверте, дозволяє врахувати особливості інших видів державної політики. Варто зауважити, що реалізація зазначених методологічних положень на практиці не означає безкомпромісність виділених нами положень, а навпаки, окремі із них можуть втрати свою актуальність, або ж зміна соціально-економічного середовища зумовить потребу в розширенні запропонованих методологічних положень державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Розглянемо особливості кожного етапу більш детально.

1. Ідентифікація проблеми та виявлення її симптомів.

Важливою складовою формування державної політики є виявлення суспільної проблеми, що в результаті може стати проблемою державної політики. В контексті державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності варто наголосити, що «офіційна догма і наукова доктрина про кримінальну політику існують в контексті відносин влади-знання. Вони частково міфологізують кримінальну

Таблиця 1
Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (етап: ідентифікація проблеми та виявлення її симптомів)

1. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ ТА ВИЯВЛЕННЯ ЇЇ СИМПТОМІВ		
ОСНОВНА ПРОБЛЕМА	Зростання економічної злочинності в Україні, що впливає на рівень національної безпеки та втрату іміджу на міжнародній арені	
СИМПТОМИ ВИЯВЛЕНОЇ ПРОБЛЕМИ		
Падіння в міжнародних рейтингах, що характеризують рівень національної безпеки	Зростання рівня економічної злочинності в країні	Зниження рівня довіри до стабільності соціально-економічної системи
	Результати опитування РvC щодо видів економічних злочинів у 2016-2018 рр.	Найбільш суттєві фактори, що перешкоджають іноземним інвесторам в Україні
- за рейтингом економічної свободи Україна відноситься до країн із в основному невеликою економікою;		
- за рівнем конкурентоспроможності (83 місце у 2017-2018 рр.) та легкості ведення бізнесу (64 місце у 2019 р.) Україна займає найнижчі позиції серед країн-сусідів;		
- за індексом права власності Україна займає найнижчі позиції в Європі та з 2014 р. спостерігається значне падіння індексу;		
- індекс сприйняття корупції в Україні найнижчий у порівнянні із найближчими сусідами, а також спостерігається не виконання рекомендації Transparency International в Україні;		
- за рейтингом недієздатності країн Україна входить до групи країн підвищеної уваги	1 – хабарництво та корупція; 2 – шахрайство в сфері закупівель; 3 – незаконне привласнення майна; 4 – шахрайство в сфері управління персоналом; 5 – кіберзлочини	1) розповсюджена корупція; 2) недовіра до судової системи; 3) монополізація ринків та захоплення влади олігархами; 4) військовий конфлікт з Росією; 5) репресивні дії правоохоронних органів; 6) нестабільна валюта і фінансова система; 7) обтяжливе та мінливе законодавство; 8) складне податкове адміністрування; 9) обмеження на рух капіталу та валютні операції; 10) зростання трудової міграції

Таблиця 2
Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (етапи: обґрунтування змісту, визначення предметно-об'єктного поля, мети та завдань)

2. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
ДЕРЖАВНА КРИМІНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК ПРОЦЕС		ДЕРЖАВНА КРИМІНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЯК СИСТЕМА	
Сукупність державно-управлінських управлінських рішень та процес їх реалізації щодо запобігання та протидії економічній злочинності		Система взаємодії органів державної влади різних рівнів та ресурсів, що залученні для запобігання та протидії економічній злочинності	
3. ПРЕДМЕТНО-ОБ'ЄКТНЕ ПОЛЕ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
ОБ'ЄКТ	Економічна діяльність суспільних інститутів на різних рівнях соціально-економічної системи, що реалізується із порушенням встановлених законодавством меж (через економічну злочинність) та становлять загрозу національній безпеці держави	ПРЕДМЕТ	Запобігання та протидія економічній злочинності, як інструменту реалізації економічних інтересів суспільних інститутів на різних рівнях соціально-економічної системи в забезпеченні національної безпеки держави
4. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
МЕТА	Вироблення державно-управлінських рішень та механізмів їх реалізації щодо запобігання та протидії економічній злочинності як складової забезпечення національних інтересів, до якої залучені органи законодавчої та судової влади, органи центральної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні та контролюючі органи		
ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
Загальнодержавні завдання		Економічні завдання	
Формування інституційних зв'язків між суб'єктами запобігання та протидії економічній злочинності	Розробка механізмів реалізації державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії економічній злочинності	Забезпечення економічної діяльності учасників економічних відносин	Формування безпеки різних соціально-економічних діяльностей, механізмів економічної діяльності, направлених на попередження економічних злочинів
Правові завдання		Соціальні завдання	
Декриміналізація економ. злочинів	Криміналізація економ. злочинів	Оцінка соціальної стабільності в умовах економічної злочинності	Формування та реалізація превентивних соціальних заходів
Пеналізація економ. злочинів	Депеналізація економ. злочинів		

Таблиця 3
Методологічні положення та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (етапи: напрями формування, суб'єкти та об'єкти)

5 НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
1. Запобігання та протидія недобросовісній конкуренції	2. Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму	3. Запобігання та протидія рейдерству
6. ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
Економічна діяльність суб'єктів господарювання та / або посадових осіб на ринках товарів та послуг, окремі процеси якої порушують антимонопольне законодавство	Економічна діяльність суб'єктів господарювання та / або посадових осіб щодо легалізації доходів, які отримані поза межами законної діяльності	Діяльність осіб або груп осіб щодо незаконного заволодіння майном або цілісними майновими комплексами суб'єктами господарювання
7. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
1. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, НАБУ,</u>	1. Контролюючі органи: <u>Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна податкова служба, НАЗК</u>	1. Контролюючі органи: <u>Державна податкова служба</u>
2. Органи центральної виконавчої влади: <u>антимонопольний комітет, НАЗК</u>	2. Органи центральної виконавчої влади: <u>Державна служба фінансового моніторингу</u>	2. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, СБУ, Бюро економічної безпеки</u>
3. Органи місцевого самоврядування: <u>управління обласних / міських / районних адміністрацій / рад та ОТГ щодо економічного, інвестиційного розвитку</u>	3. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, СБУ, НАБУ, Бюро економічної безпеки</u>	3. Органи місцевого самоврядування: <u>управління обласних / міських / районних адміністрацій / рад та ОТГ щодо реєстрації суб'єктів господарювання</u>
8. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ІЗ ІНШИМИ ВИДАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ		
- антикорупційна політика держави;	- монетарна політика держави;	- інвестиційна політика держави;
- конкурентна політика (антимонопольна) держави;	- фінансова політика держави;	- конкурентна політика (антимонопольна) держави;
- інвестиційна політика держави	- антикорупційна політика держави;	- антикорупційна політика держави;

Продовження табл. 3

5 НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
4. Запобігання та протидія ухиленню від сплати податків	5. Запобігання та протидія корупції	6. Запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів
6. ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
Оподаткування економічної діяльності суб'єктів господарювання, фізичних осіб або інших не підприємницьких організацій в частині ухилення від сплати податків	Неправомірні дії посадових осіб в системі державного управління та місцевого самоврядування, що можуть кваліфікуватися як корупційні діяння	Економічна діяльність розпорядників бюджетних коштів щодо їх цільового використання
7. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ		
1. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, НАБУ, СБУ, Податкова Поліція, Бюро економічної безпеки</u>	1. Контролюючі органи: <u>Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, НАЗК</u>	1. Контролюючі органи: <u>Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, НАЗК</u>
2. Органи центральної виконавчої влади: <u>Державна податкова служба, Міністерство фінансів України, Міністерство внутрішніх справ</u>	2. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, СБУ, НАБУ</u>	2. Правоохоронні органи: <u>Національна поліція, СБУ, НАБУ, Бюро економічної безпеки</u>
	2. Органи центральної виконавчої влади: <u>Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ</u>	2. Органи центральної виконавчої влади: <u>Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ</u>
8. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ІЗ ІНШИМИ ВИДАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ		
- антикорупційна політика держави; - фіскальна політика держави	- бюджетна політика держави; - антикорупційна політика держави; - фіскальна політика держави;	- бюджетна політика держави; - антикорупційна політика держави; - фіскальна політика держави; - монетарна політика держави

Таблиця 4
Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (етапи, методи, принципи та механізми реалізації)

9. МЕТОДИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
ЗАГАЛЬНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ		ГАЛУЗЕВІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	
Організаційно-адміністративні	Економічні	Залежать від виду економічного злочину розширюють механізм застосування загальних методів державної політики	
Соціально-психологічні	Мотивуючі / стимулюючі		
10. ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
ЗАГАЛЬНІ / УНІВЕРСАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ			
Об'єктивність		Конкретність	Оптимальність / Ефективність
Зворотного зв'язку		Правомочність	Комплексність
Прозорість		Міжгалузевість	Системність / Постійність
ЗАГАЛЬНО ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ (ВИЗНАЧЕНІ КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ)			
Демократизму		Поваги до прав та свобод людини	Законності
Верховенства права		Рівності громадян перед законом	Гуманізму
ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
Відповідність міжнародним нормам щодо боротьби з економічною злочинністю (положення міжнародних організацій, резолюції міжнародних заходів)		Відповідність державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності іншим складовим політики в сфері боротьби із злочинністю	Передбачення альтернативних покаранню заходів кримінально-правового характеру (замінюючих заходів)
Дотримання конституційних прав та свобод при розслідуванні економічних злочинів		Безкомпромісність щодо покарання за економічні злочини	Постійна взаємодія правоохоронних, контролюючих органів та органів виконавчої влади
11. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ			
Правовий	Організаційний	Економічний	Інформаційний

політику, виправдовуючи владу і її дію. Але для самої влади важливий критичний пафос, що виходить від незалежного експертного співтовариства. Влада формулює і проводить кримінальну політику, хоча запит на неї йде від суспільства. Кримінальна політика черпається знизу. Політичне мистецтво влади полягає у тому, щоб вловити цей запит і дати йому позитивне втілення в правових інститутах».

У результаті дослідження сучасного стану проблем економічної злочинності було виявлено курс на її зростання та всебічний вплив на забезпечення національних інтересів й, відповідно, зниження рівня національної безпеки. Сучасний стан оцінки економічної злочинності в Україні був здійснений за наступними напрямками:

1) Падіння в міжнародних рейтингах, що характеризують рівень національної безпеки (за рейтингом економічної свободи Україна відноситься до країн із в основному невеликою економікою; за рівнем конкурентоспроможності (83 місце у 2017–2018 рр.) та легкості ведення бізнесу (64 місце у 2019 р.) Україна займає найнижчі позиції серед країн-сусідів; за індексом права власності Україна займає найнижчі позиції в Європі та з 2014 р. спостерігається значне падіння індексу; індекс сприйняття корупції в Україні найнижчий у порівнянні із найближчими сусідами, а також спостерігається невиконання рекомендації Transparency International в Україні; за рейтингом недієздатності країн Україна входить до групи країн підвищеної уваги).

2) Зростання рівня економічної злочинності в країні, що було встановлено на основі вивчення звітних даних правоохоронних органів України (Генеральна прокуратура, Національна поліція, Міністерство внутрішніх справ) та всеукраїнських і міжнародних досліджень з проблем економічної злочинності, що були здійсненні міжнародними консалтинговими компаніями (PwC).

3) Зниження рівня довіри до стабільності соціально-економічної системи на основі оцінки аналітичних звітів щодо довіри стейкхолдерів (внутрішніх та зовнішніх) до економічної системи України, дотримання міжнародних норм, довіри до центральної

законодавчої, виконавчої та судової влади.

У цілому зазначене дозволило виявити комплекс проблем в сучасній системі запобігання та протидії економічній злочинності та визначити вектори розвитку державної кримінальної політики в досліджуваній сфері.

2. Зміст державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Державна політика є особливою категорією науки державного управління. Найбільш широко властивості державної політики наведено в праці Е. Янг і Л. Куїнн (Янг, 2003, с. 5–6):

«— державна політика — це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

— державна політика — це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;

— державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві;

— державна політика — це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;

— державна політика — це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій;

— державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

— державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

— державна політика — це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка».

«У міркуванні про те, що таке кримінальна політика треба розрізняти знання і дійсність. Не можна, на наш погляд, протиставляти їх або зводити до одного з цих

двох елементів кримінальну політику. Для дослідника феномен кримінальної політики в рівній мірі складається із позитивного, практики його застосування і висловлювань про те чи інше – укладених в певні інтелектуальні схеми (парадигми). Як відзначають теоретики, правову політику можна визначити як комплекс ідей, заходів, завдань, цілей, програм, методів установок, що реалізуються у сфері дії права і за допомогою права. Кримінальна політика для нас – це комплекс, структура, система відносин, головне в цій структурованості, системності; без цих якостей кримінальної політики немає. Кримінальна політика проходить як певна загальна лінія, стратегія навіть через, на перший погляд, непослідовні рішення законодавчої і судової влади. Кримінальна політика завжди є, вдала чи невдала, якщо є усвідомлена політичним класом потреба».

Вивчаючи праці вітчизняних та зарубіжних вчених можна прийти до висновку, що державна політика є комплексним поняттям, а тому єдиного підходу сформувавши не можливо, авторські тлумачення будуть залежати від об'єкту та предмету дослідження. У свою чергу, сутність державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності пропонуємо розглядати за процесним та системним підходом. В результаті визначено два тлумачення:

1) *Державна кримінальна політика* як процес – сукупність державно-управлінських рішень та процес їх реалізації щодо запобігання та протидії економічній злочинності.

2) *Державна кримінальна політика* як система – система взаємодії органів державної влади різних рівнів та ресурсів, що залучені для запобігання та протидії економічній злочинності.

3. Предметно-об'єктне поле державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

«Об'єкт політики дає уявлення про все те, на що суб'єкт політики спрямовує свою перетворювальну або руйнівну політичну діяльність. Об'єкти політики – це реальна політична дійсність, характерні для неї суспільні відносини, насамперед політичні, політична

система суспільства в цілому, її елементи, форми політичного життя, сфера політичних інтересів, суперечності політичного процесу як у межах країни, так і в регіональному або світовому просторі» (Ковбасюк, 2014, с. 17).

Зважаючи на особливості економічних злочинів, їх міждисциплінарність та наслідки в різних сферах суспільного життя та національної безпеки в цілому, запропоновано наступні тлумачення об'єкту та предмету державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: об'єкт – економічна діяльність суспільних інститутів на різних рівнях соціально-економічної системи, що реалізується із порушенням встановлених законодавством меж (через економічну злочинність) та становлять загрозу національній безпеці держави; предмет – запобігання та протидія економічній злочинності, як інструменту реалізації економічних інтересів суспільних інститутів на різних рівнях соціально-економічної системи в забезпеченні національної безпеки держави.

4. Мета та завдання державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

«Завдання, що здійснюються органами державного управління є вельми різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність та призначення управлінської діяльності обумовлена системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі. Сучасний світ зазнає постійних змін, багато з яких значною мірою впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства, організацію системи управління ним, принципи і методи управлінської діяльності. Постійно виникають нові економічні, політичні та інші ситуації, що характеризуються неоднорідністю та викликають збільшення кількості горизонтальних і вертикальних зв'язків у побудові державно-управлінських відносин, наявністю різноманітних за своїми характеристиками суб'єктів та об'єктів управління, загрозою виникнення кризових явищ та конфліктів у взаємодії між ними. Система державного управління

знаходиться у стані безперервного розвитку, які тісно пов'язані між собою. Інша справа, що зміни, які відбуваються в системі завдяки цим процесам, не завжди мають прогресивний характер або сприяють стійкому та ефективному функціонуванню системи. Будь-який розвиток спричиняє зміни в умовах і тенденціях функціонування системи, тобто на певному етапі викликає виникнення кризових явищ, конфліктів та ситуацій, що потребують втручання, врегулювання, прогнозування, передбачення та вирішення» (Івченко, 2009, с.122).

Питання формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності потребує уточнення мети. Відповідно під метою державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності пропонуємо розуміти наступне: вироблення державно-управлінських рішень та механізмів їх реалізації щодо запобігання та протидії економічній злочинності як складової забезпечення національних інтересів, до якої залученні органи законодавчої та судової влади, органи центральної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні та контролюючі органи. Відповідно до визначеної мети нами ідентифіковані завдання досліджуваної політики за наступними видами.

Загальнодержавні завдання:

- 1) формування системи інституційних зв'язків між суб'єктами запобігання та протидії економічній злочинності;

- 2) розробка механізмів реалізації державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії економічній злочинності.

Економічні завдання:

- 1) забезпечення безпеки економічної діяльності різних учасників соціально-економічних відносин;

- 2) формування механізмів економічної діяльності направлених на попередження економічних злочинів.

Правові завдання:

- 1) декриміналізація економічних злочинів;
- 2) криміналізація економічних злочинів;
- 3) пеналізація економічних злочинів;
- 4) депеналізація економічних злочинів.

Зазначені правові завдання є класичними для кримінального права. «Традиційно для науки кримінального права виділено в якості основних напрямків здійснення кримінально-правової політики криміналізацію, декриміналізацію, пеналізацію та депеналізацію. За цими напрямками здійснюється кримінально-правова політика і в сучасний період, однак ними не вичерпується. Доводиться, що вагомого значення набуває сьогодні такий напрямок здійснення кримінально-правової політики як створення національних законодавчих механізмів для міжнародного співробітництва держав у сфері протидії злочинності. Саме ці напрямки здійснення кримінально-правової політики досліджуються в подальших підрозділах» (Митрофанов, 2004).

Соціальні завдання:

- 1) оцінка соціальної стабільності в умовах економічної злочинності;

- 2) формування та реалізація превентивних соціальних заходів.

У цілому саме на вирішення зазначених завдань направлені процеси формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічних злочинів. Зауважимо, що в залежності від змін соціально-економічного середовища відбувається трансформація завдань, зокрема в частині правових завдань, що в результаті будуть впливати на економічні та соціальні завдання. Зазначений перелік завдань є загальним, а тому кожне завдання може бути розширене в залежності від виявлених симптомів проблеми державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

5. Напрями формування державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

До основних напрямів державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності були віднесені найбільш поширені види (Савюк, 2015, с. 223–239):

1. Запобігання та протидія недобросовісній конкуренції.

2. Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму.

3. Запобігання та протидія рейдерству.
4. Запобігання та протидія ухиленню від сплати податків.
5. Запобігання та протидія корупції.
6. Запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів.

6. Об'єкти державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

«Будь-яка політика стає зрозумілою, коли зрозуміло, хто її здійснює і на що вона спрямована, тобто визначені суб'єкти й об'єкти політики в суспільстві на тому чи іншому етапі історичного розвитку. Таке визначення дає можливість з'ясувати сутність політичних відносин між суб'єктами, а також між суб'єктами та об'єктами політики, розкрити форми їх політичної поведінки, способи політичної діяльності, засоби перетворення політичного середовища».

«Зміна стратегій відносин між суб'єктом і об'єктом кримінальної політики залежить від розвитку фундаментальної науки про людину. Під впливом науки відбувається перехід від одного типу кримінальної політики до іншого. Так, наприклад, нове розуміння ролі людського фактору в конфліктах призводить деяких дослідників до необхідності відмови від «старої методології», яка вже не приносить значних результатів. Вони шукають і «знаходять» нові ідеї щодо кримінальної політики, скажімо, в світлі теорії конфлікту і така теорія може бути й іншою. Іншими словами, наука кримінальної політики розвивається слідом за розвитком наук, і нові парадигми кримінальної політики формуються слідом за науковими «переворотами».

Відповідно до визначених напрямів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності було визначено поняття об'єктів: запобігання та протидія недобросовісній конкуренції економічна діяльність суб'єктів господарювання та / або посадових осіб на ринках товарів та послуг, окремі процеси якої порушують антимонопольне законодавство; запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму – економічна діяльність суб'єктів господарювання та / або посадових осіб щодо легалізації доходів, які отриманні поза межами законної діяль-

сті; запобігання та протидія рейдерству – діяльність осіб або груп осіб щодо незаконного заволодіння майном або цілісними майновими комплексами суб'єктами господарювання; запобігання та протидія ухиленню від сплати податків – оподаткування економічної діяльності суб'єктів господарювання, фізичних осіб або інших непідприємницьких організацій в частині ухилення від сплати податків; запобігання та протидія корупції – неправомірні дії посадових осіб в системі державного управління та місцевого самоврядування, що можуть кваліфікуватися як корупційні діяння; запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів – економічна діяльність розпорядників бюджетних коштів щодо їх цільового використання (Білоус, 2004).

7. Суб'єкти державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Важливе значення в реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності мають суб'єкти державного управління. «Суб'єкт політики є активним за своєю природою. Рушійною силою такої активності, цілеспрямованої політичної діяльності є наявність політичного інтересу. Ступінь активності зумовлений здатністю суб'єкта впливати на поведінку людей (взаємодіяти з іншими суб'єктами політики), підпорядковувати політичні дії виробленим цілям, спричиняти зміни в політичному стані, впливати на політичний процес».

Для досліджуваного виду політики суб'єкти є особливо важливими, адже саме вони формують інституційне середовище управління національною безпекою держави. Відповідно, склад, структура та зміст діяльності суб'єктів реалізації державної кримінальної політики є важливим з позиції отримання ефекту від запобігання та протидії економічній злочинності.

Суб'єктами формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності є: органи місцевого самоврядування; контролюючі органи; правоохоронні органи; органи центральної виконавчої влади. Відповідність окремих суб'єктів напрямам реалізації досліджуваної політики представлено в табл. 5

Таблиця 5

Суб'єкти формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності

Суб'єкти	1	2	3	4	5	6
Контролюючі органи						
Державна податкова служба		+	+	+		
Рахункова палата України		+			+	+
Державна аудиторська служба		+			+	+
НАЗК	+	+			+	+
Правоохоронні органи						
Національна поліція	+	+	+	+	+	+
НАБУ	+	+		+	+	+
Бюро економічної безпеки		+	+	+	+	+
СБУ		+	+	+	+	
Центральні органи виконавчої влади						
Міністерство внутрішніх справ				+	+	+
Міністерство юстиції					+	+
Міністерство фінансів				+		
Державна служба фін. моніторингу		+				
Антимонопольний комітет України	+					
Органи місцевого самоврядування						
Галузеві управління / служби / відділи	+	+	+			

Умовні позначення: 1 – запобігання та протидія недобросовісній конкуренції; 2 – запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму; 3 – запобігання та протидія рейдерству; 4 – запобігання та протидія ухиленню від сплати податків; 5 – запобігання та протидія корупції; 6 – запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів

8. Взаємозв'язки із іншими видами державної політики.

Зазначенні взаємозв'язки прослідковано та описанні нами в попередньому параграфі 2.1, в розрізі кожного окремого виду економічних злочинів.

9. Методи державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Особливою складовою методології державної політики є її методи, які класично поділяються на загальні методи та галузеві методи. До загальних методів відносяться: організаційно-адміністративні; економічні; соціально-психологічні та мотивуючі / стимулюючі. В свою чергу, галузеві методи залежать від виду економічного злочину розширюють механізм застосування загальних методів державної політики.

10. Принципи державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Усі принципи формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності розподілені нами за наступними видами: загальні / універсальні принципи державної політики (об'єктивність, конкретність, оптимальність / ефективність, зворотного зв'язку, правомочність, комплексність, прозорість, міжгалузевість, системність / постійність); загально правові принципи (визначені Конституцією України) (демократизму, поваги до прав та свобод людини, законності, верховенства права, рівності громадян перед законом, гуманізму); галузеві принципи державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності (відповідність міжнародним нормам щодо боротьби з економічною злочинністю (положення міжнародних організацій, резолюції міжнародних заходів); відповідність державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії

економічній злочинності іншим складовим політики в сфері боротьби із злочинністю; передбачення альтернативних каральних заходів кримінально-правового характеру (замінюючих заходів); дотримання конституційних прав та свобод при розслідуванні економічних злочинів; безкомпромісність щодо покарання за економічні злочини; постійна взаємодія правоохоронних, контролюючих органів та органів виконавчої влади).

11. Механізми державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності.

Інструментом реалізації методології державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності є відповідні механізми (Гуторова, 2001, с. 3–8). До таких механізмів нами віднесено наступні:

– правовий – система правових інструментів щодо формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, метою яких є врегулювання економічної діяльності в країні та формування правового поля боротьби з відхиленнями (економічними злочинами) від встановлених норм. Результатом правового механізму формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності: по-перше, система нормативно-правової бази щодо регулювання економічної діяльності в країні; по-друге, система нормативно-правової бази щодо боротьби з економічними злочинами (запобігання, протидія, виявлення, встановлення винних, покарання);

– організаційний – формування системи взаємоузгодженої та координації роботи суб'єктів реалізації державної кримінальної політики (контролюючі та правоохоронні органи, органи центральної виконавчої влади, місцевого самоврядування), що направлені на запобігання та протидію економічній злочинності та забезпечення безпеки економічної діяльності в країні. Варто зазначити, що основою організаційного механізму є правових механізм, який формує систему нормативно-правових норм, які дозволяють налагодити взаємодію між суб'єктами різних рівнів та сфер. Особливо гостро питання

організаційного механізму стоїть в сучасних умовах, коли відсутній компроміс між різними правоохоронними органами, особливо в контексті появи нових, зокрема Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки. Крім того, не налагодженні зв'язки між контролюючими та правоохоронними органами та іншими суб'єктами реалізації державної кримінальної політики. Це в цілому знижує ефективність досліджуваної політики і, як наслідок, впливає на результативність державного управління національною безпекою;

– економічний – формування системи фінансового забезпечення суб'єктів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, а також здійснення економічного стимулювання учасників економічної діяльності в якості превентивних заходів. Від ефективності економічного механізму залежить результативність діяльності правоохоронних та контролюючих органів. Крім того, економічне стимулювання суб'єктів економічної діяльності в окремих випадках повністю нівелює потребу в незаконному задоволенні особистих інтересів;

– інформаційний механізм має двосторонній прояв: по-перше, направлений на організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків між суб'єктами формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності; по-друге, визначає систему інформування учасників економічної діяльності щодо відповідальності за скоєння економічних злочинів. Результативність зазначеного механізму залежить від фінансового забезпечення його реалізації, а властивості від організаційного та правового механізмів.

Висновки. Таким чином, неможливо сформувати та реалізувати ефективну державну кримінальну політику в сфері запобігання та протидії економічній злочинності без гармонізації зазначених механізмів. Кожен крок обов'язково із визначених механізмів реалізації політики має бути узгоджений із іншими механізмами. Визначено складові методології формування державної кримінальної політики в сфері запобігання та про-

тидії економічній злочинності. Підводячи підсумок проведеного дослідження, зазначимо, що нами розроблений комплексний методологічний підхід до формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Запропоновані нами методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності має комплексний характер, адже: по-перше, враховує усі рівні методології державного управління; по-друге, враховує особливості найбільш поширених економічних злочинів в Україні, що становлять загрозу національним інтересам; по-третє, визначає усю сукупність суб'єктів реалізації політики; по-четверте, дозволяє врахувати особливості інших видів державної політики. Охарактеризовано особливості одинадцяти етапів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Визначено основні напрями державної

кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності, а саме: запобігання та протидія недобросовісній конкуренції, запобігання та протидія легалізації (відмиванню) коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму, запобігання та протидія рейдерству, запобігання та протидія ухиленню від сплати податків, запобігання та протидія корупції, запобігання та протидія нецільовому використанню бюджетних коштів. Виділено суб'єктів формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. Доведено, що інструментом реалізації методології державної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності є відповідні механізми, а саме: правовий, організаційний, економічний, інформаційний. Запропоновані положення в повній мірі враховують властивості об'єкту – економічні злочини та структуру державного управління та прояви формування і реалізації державної політики.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Александрова І. А. Сучасна кримінальна політика по забезпеченню економічної безпеки і протидії корупції: дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.08 / Нижній Новгород, 2015. С. 48.
- Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія. Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. 449 с.
- Борисов В. І. Боротьба зі злочинністю у сфері підприємницької діяльності (кримінально-правові, кримінологічні, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми) : монографія. Харків : Право. 2001. С. 186–210.
- Гуторова Н. О., Романов С. Ю. Злочини в сфері економіки (проблеми кримінологічної і кримінально-правової класифікації). *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 14. С. 3–8.
- Івченко В. І. Державне управління у період фінансової кризи. Проблеми та шляхи їх вирішення. Матеріали з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади I-IV категорії посад. Київ : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 121–132.
- Ковбасюк Ю. В. 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.
- Митрофанов А. А. Основні напрями кримінально-правової політики в Україні: Формування та реалізація. Одеса : Одеський юрид. ін-т УВС, 2004. 132 с.
- Никитов И. Н. Экономические интересы: противоречия и согласования на разных уровнях: дис.... на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Специальность 08.00.01 – экономическая теория. Кострома. 2004. 160 с.
- Савюк Л. К. О международной классификации преступлений. *Вестник НГУЭУ*. 2015. № 4. С. 223–239.
- Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ : К.І.С., 2003. 120 с.

REFERENCES

- Aljeksandrova, I. A. (2015). Suchasna kryminalna polityka po zabezpechennju ekonomichnoji bezpeky i protydiji korupcii [Modern criminal policy to ensure economic security and anti-corruption]. (p. 44). *Doctor's thesis*. Nyzhnij Novghorod [in Ukrainian].
- Bilous, V. T. (2002). *Koordynatsiia borotby z ekonomichnoiu zlochynnistiuv [Coordination of the fight against economic crime]*. Irpin: Akademiia DPS Ukrainy. [in Ukrainian].
- Borysov, V. I. (2001). *Borotba zi zlochynnistiuv u sferi pidpriemnytskoi diialnosti (kryminalno-pravovi, kryminolohichni, kryminalno-protsesualni ta kryminalistychni problemy) [Fight against crime in the field of entrepreneurial activity (criminal law, criminological, criminal procedure and forensic problems)]*. (pp. 186–210). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
- Gutorova, N. O., & Romanov, S.Yu. (2001). *Zlochyny v sferi ekonomiky (problemy kryminolohichnoi i kryminalno-pravovoi klasyfikatsii) [Crimes in the sphere of economy (problems of criminological and criminal-legal classification)]*. Kharkiv [in Ukrainian].
- Ivchenko, V. I. (2009). *Derzhavne upravlinnia u period finansovoi kryzy. Problemy ta shliakhy yikh vyreshennia [Public administration during the financial crisis. Problems and ways to solve them]*. (pp. 121–132). Kyiv: Vydavnycho-polihrafichniy tsentr Akademii munitsypalnoho upravlinnia [in Ukrainian].
- Kovbasiuk, Yu. V. (2014). *Derzhavna polityka [Public policy]*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Yu.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, Yu.P. Surmin (Ed.) [ta in.]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Mytrofanov, A. A. (2004). *Osnovni napriamky kryminalno-pravovoi polityky v Ukraini: Formuvannia ta realizatsiia [The main directions of criminal law policy in Ukraine: Formation and implementation]*. Odesa: Odeskyi yuryd. in-t UVS [in Ukrainian].
- Nikitov, I. N. (2004). Ekonomicheskie interesy: protivorechiya i soglasovaniya na raznyh urovnyah [Economic interests: contradictions and agreements at different levels]. *Candidate's thesis*. Kostroma [in Russian].
- Savyuk, L. K. (2015). O mezhdunarodnoi klassifikatsii prestuplenii [On the international classification of crimes]. *Vestnik NGUEU*, 4, 223–239 [in Russian].
- Yang, E., & Kuinn, L. (2003). *Yak napysaty diievyi analitychnyi dokument u haluzi derzhavnoi polityky [How to write an effective analytical document in the field of public policy]*. O. Kiliievyh (Ed.), (S. Sokolyk, Trans.). Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].

Грицишен Дмитрій

Доктор економічних наук, професор
Державний університет «Житомирська політехніка»

Grytsyshen Dymytrii

Doctor of Economic Sciences, Full Prof.
Zhytomyr Polytechnic State University

Email: gritsishen.do@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1559-2403

Цитування: Грицишен, Д. (2020). Методологічні положення формування та реалізації державної кримінальної політики в сфері запобігання та протидії економічній злочинності. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 98–114. doi: 1015421/1520110

Citation: Grytsyshen, D. (2020). Metodolohichni polozhennia formuvannia ta realizatsii derzhavnoi kryminalnoi polityky v sferi zapobihannia ta protydii ekonomichnii zlochynnosti [Methodological provisions for the formation and implementation of state criminal policy in the field of prevention and combating economic crime]. *Public administration aspects*, 8(6), 98–114. doi: 1015421/1520110

Стаття надійшла / Article arrived: 17.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

Проблеми системи охорони здоров'я та напрями їх вирішення: погляд науки та практики

Лілія Криничко, Державний університет «Житомирська політехніка»

Проведене дослідження дозволило нам встановити розвиток наукового знання в державному управлінні, що полягає в розширенні його об'єктно-предметної сфери та методів вивчення процесів, що відбуваються в сфері охорони здоров'я. Крім того, доведено, що вагоме значення в розвитку методології та організації науки державного управління займають пропозиції вчених щодо розширення форм та змісту механізмів реалізації державного управління та державної політики в сфері охорони здоров'я. Проаналізовано позиції вітчизняних та зарубіжних науковців щодо особливостей державного управління охороною здоров'я. Так, Бугайцов С. Г. досліджував проблеми державного регулювання системи онкологічної допомоги, Ярош Н. П. присвятила дослідження регулюванню розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я, Рингач Н. О. досліджувала систему охорони здоров'я як складову забезпечення національної безпеки. Наукові дослідження Жилки К. І. пов'язані з розвитком взаємодії з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей. Фірсова О. Д. удосконалювала механізми геоінформаційного забезпечення державного управління охороною здоров'я в Україні. Мокрецов С.Є. досліджував проблеми державного управління охороною репродуктивного здоров'я України в умовах демографічної кризи. Коваленко Т. Ю. розробила механізми державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Джафарова Д. М. запропонувала напрями удосконалення системи управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на місцевому рівні на прикладі міста Львів. В цілому науковий доробок вітчизняної науки, дозволяє говорити про різновекторність системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління. В результат сформовано карту розвитку науки державного управління в розрізі окремого об'єктно-предметного поля системи охорони здоров'я.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я, державне управління, управління охороною репродуктивного здоров'я, теоретичні положення, методологічні положення, механізм реформування первинної медико-санітарної допомоги, медичні послуги

Problems of the health care system and directions for their solution: a view of science and practice

Lilia Krynychko, Zhytomyr Polytechnic State University

The study allowed us to establish the development of scientific knowledge in public administration, which is to expand its subject-matter scope and methods of studying the processes occurring in the field of health care. In addition, it is proved that the proposals of scientists to expand the forms and content of mechanisms for implementing public administration and public policy in the field of health care are important in the development of methodology and organization of public administration science. The positions of domestic and foreign scientists on the peculiarities of public health management are analyzed. Thus, Bugaytsov S. G. studied the problems of state regulation of the cancer care system, Yarosh N. P. devoted research to regulating the development of social standards in the field of health, Ringach N. O. studied the health care system as a component of national security. Scientific researches of Zhilka K. I. related to the development of cooperation with international organizations in the field of public administration of children's health. Firsova OD improved the mechanisms of geoinformation support of the state health care management in Ukraine. Mokretsov SE studied the problems of public administration of reproductive health in Ukraine in a demographic crisis. Kovalenko T. Yu. developed mechanisms of public administration in the field of sanatorium and resort provision of children in Ukraine. Jafarova D. M. suggested ways to improve the

management system of primary health care reform at the local level on the example of the city of Lviv. In general, the scientific achievements of domestic science, allows us to talk about the diversity of the health care system as an object of public administration. As a result, a map of the development of public administration science in the context of a separate object-subject field of the health care system has been formed.

Keywords: *health care, public administration, reproductive health management, theoretical provisions, methodological provisions, the mechanism of reforming primary health care, medical services*

Проблемы системы здравоохранения и направления их решения взгляд: науки и практики

Лилия Криничко, Государственный университет «Житомирская политехника»

Проведенное исследование позволило нам установить развитие научного знания в государственном управлении, заключающийся в расширении его объектно-предметной области и методов изучения процессов, происходящих в сфере здравоохранения. Кроме того, доказано, что большое значение в развитии методологии и организации науки государственного управления занимают предложения ученых по расширению форм и содержания механизмов реализации государственного управления и государственной политики в сфере здравоохранения. Проанализированы позиции отечественных и зарубежных ученых об особенностях государственного управления здравоохранением. Так, Бугайцов С. исследовал проблемы государственного регулирования системы онкологической помощи, Ярош Н. П. посвятила исследования регулированию развития социальных стандартов в сфере здравоохранения, Рынга Н. А. исследовала систему здравоохранения как составляющую обеспечения национальной безопасности. Научные исследования Жилки К. И. связаны с развитием взаимодействия с международными организациями в сфере государственного управления охраной здоровья детей. Фирсова А. Д. совершенствовала механизмы геоинформационного обеспечения государственного управления здравоохранением в Украине. Мокрецов С. Е. исследовал проблемы государственного управления охраной репродуктивного здоровья Украины в условиях демографического кризиса. Коваленко Т. Ю. разработала механизмы государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине. Джафарова Д. М. предложила направления совершенствования системы управления реформированием первичной медико-санитарной помощи на местном уровне на примере города Львов. В целом научный потенциал отечественной науки, позволяет говорить о разновекторность системы здравоохранения как объекта государственного управления. В результате сформирован карту развития науки государственного управления в разрезе отдельного объектно-предметного поля системы здравоохранения.

Ключевые слова: *сфера здравоохранения, государственное управление, управление охраной репродуктивного здоровья, теоретические положения, методологические положения, механизм реформирования первичной медико-санитарной помощи, медицинские услуги*

Актуальність дослідження.

Розвиток теоретичних положень державного управління в будь-якій сфері суспільного життя, в тому числі в сфері охорони здоров'я, потребує ідентифікації основних проблем з якими стикається галузь й відповідно систематизації запропонованих напрямів їх вирішення. Це дозволить в комплексі підійти до розвитку

методології державного управління та розробки механізмів формування та реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я. В результаті такого дослідження можливо отримати комплекс властивостей об'єкту та визначити вектори розвитку системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень. Питання ідентифікації проблеми та позицій щодо

розвитку державного управління в сфері охорони здоров'я були розкриті в працях таких вчених: Радиш Я. Ф., Бугайцов С. Г., Ярош Н. П., Рингач Н. О., Банчук М. В., Клименко О. В., Надюк З. О., Курило Т. М., Рудий В. М., Мартинюк О. І., Лещенко В. В., Паращич І. М., Буравльов Л. О., Бедрик І. О., Ляховченко Л. А., Торбас О. М., Васюк Н. О., Корольчук О. Л., Висоцька Т. Є., Білоус І. В., Дудка В. В., Кузьмінський П. Й., Жилка К. І., Фірсова О. Д., Кризина Н. П., Мокрецов С. Є., Коваленко Т. Ю., Білинська М. М., Джафарова Д. М., Фуртак І. І., Пітко Я. М., Дуб Н. Є., Фільц Ю. О., Штогрин О. П., Юристовська Н. Я., Шегедин Я. Ю., Шевчук В. В., Вовк С. М., Карлаш В. В., Устимчук О. В., Галацан О. В., Котляревський Ю. О., Кравченко Ж. Д., Лермонтова Ю. О.

Метою статті є визначення основних проблем системи охорони здоров'я та напрямів їх вирішення.

Результати дослідження. «Система охорони здоров'я покликана вирішувати великі стратегічні завдання розвитку країни, і перш за все, зміцнювати фізичне і соціальне благополуччя громадян і задовольняти зростаючі потреби населення в медичній допомозі. Охорона здоров'я покликана відобразити свій внесок у формування виробничого потенціалу суспільства, забезпечуючи необхідне відтворення трудових ресурсів» (Гусейнов, 2010, с. 439). Саме тому вагому роль у розвитку системи охорони здоров'я займає як медична наука так і науки державного управління, адже визначають механізми реалізації як медичної складової так і економічної, правової, інформаційної, організаційної, кадрової та інших. Саме зазначеним питанням присвячені праці видатних вітчизняних вчених.

Вагоме значення у розвитку теоретичних та методологічних положень державного управління в сфері охорони здоров'я мають дисертаційні дослідження вітчизняних вчених в галузі науки державне управління. Саме результати таких досліджень є основою реформування галузі та визначають примноження наукових знань. Відповідно до проведеного дослідження нами встановлено сукупність теоретичних, організаційних та методологічних положень розвитку державного управління в сфері охорони здоров'я,

сутність яких розглянуто в контексті аналізу наукової новизни досліджуваних дисертаційних робіт.

Радиш Я.Ф. окреслив основні напрями історичного розвитку державного управління охороною здоров'я в результаті дослідження автором було розроблені наступні пропозиції щодо удосконалення (Радиш, 2003):

1. *У частині теорії:* а) понятійний апарат «державна система охорони здоров'я», «державне управління охороною здоров'я», «міжвідомчі державно-управлінські відносини в галузі охорони здоров'я», «державна політика України в галузі охорони здоров'я» та «єдиний медичний простір України»; б) сформульовано концепцію подолання організаційної роз'єднаності між складовими (компонентами) даної складної соціальної системи.

2. *У частині організації та методології:* а) удосконалено процедуру добору медичних кадрів; б) розроблено організаційно-правові та економічні засади формування єдиного медичного простору України; в) заходи щодо врегулювання міжвідомчих державно-управлінських відносин у галузі охорони здоров'я на основі досконалої нормативно-правової бази.

Дисертація Бугайцова С.Г. присвячена проблемам державного регулювання системи онкологічної допомоги, які вчений запропонував вирішити наступним чином (Бугайцов, 2009):

1. *на рівні історико-теоретичних положень:* а) запропоновано виділяти три основні історичні періоди державного регулювання онкологічної допомоги в Україні: І – дореволюційний (перебування України у складі Російської, Австро-Угорської імперії та Польщі), ІІ – радянський, ІІІ – період державного управління онкологічною службою у незалежній Україні; б) визначена неадекватність між рівнем державного регулювання системи надання онкологічної допомоги населенню України й умовами періоду трансформації українського суспільства та держави;

2. *на рівні механізми реалізації державного управління:* а) сформована концепція модернізації системи державного регулювання системи надання онкологічної допомоги; б) розроблено організаційно-правові та соціально-економічні положення реалізації концепції; г) запропоновані заходи щодо удосконалення управління кадровим потенціалом.

Ярош Н.П. присвятила своє дисертаційне дослідження досить складним аспектам, а саме регулюванню розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я та в результаті отримала наступні результати (Ярош, 2009):

1. *в частині теорії*: а) розкрито напрями розвитку понятійного апарату за об'єктом дослідження; б) визначено результативність застосування державних соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я як інструменту державного управління;

2. *в частині методології*: а) розроблено положення підвищення ефективності державного регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я; б) визначено видові пріоритети соціальних стандартів; в) розроблено шкалу пріоритетності державних завдань і видів соціальних стандартів.

Система охорони здоров'я як складова забезпечення національної безпеки досліджувалася вітчизняною дослідницею Рингач Н.О. В результаті дослідження авторка отримала наступні результати (Рингач, 2010):

1. *в частині теорії*: а) обґрунтовано, що громадське здоров'я є чинником національної безпеки України; б) розроблено теоретико-методологічних засад удосконалення державного управління у сфері охорони здоров'я як складової системи забезпечення національної безпеки; в) визначено місце і функції державного управління охороною здоров'я у системі забезпечення національної безпеки;

2. *в частині організації та методології*: ідентифіковано фактори, що формують здоров'я населення та впливають на нього; ідентифіковано загрози національній безпеці, які пов'язані зі здоров'ям; розроблено методологію визначення ефективності національної політики у сфері охорони громадського здоров'я та діяльності галузі охорони здоров'я.

Банчук М. В. обґрунтував особливості трансформації державного управління охороною здоров'я в умовах інституційних змін (Банчук, 2015), зокрема:

1. *В частині теорії*: а) визначено фундаментальні засади державного управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я; б) обґрунтовано теоретико-методологічні положення удосконалення механізмів

державного управління інституційними змінами в галузі охорони здоров'я України.

2. *На рівні організації та методології*:

а) запропоновані форми, методи, інструменти діяльності органів державної влади; б) визначенні пріоритетні напрями державної політики в галузі охорони здоров'я з метою виведення сфери охорони здоров'я із зтяжної системної кризи; в) розвинуто правових механізм управління інституційними змінами; г) запропоновано положення управління загальною практикою-сімейної медицини; д) запропоновано заходи забезпечення лікувально-профілактичними закладами принципу «якісного медичного обслуговування».

Медичну діяльність як об'єкт державного регулювання було досліджено в дисертації О.В. Клименко. В результаті проведеного дослідження авторкою отримано сукупність результатів, що становлять наукову новизну (Клименко, 2016). Зокрема:

1. *історичні положення*: а) визначено генезис державного управління медичною діяльністю в Україні на основі чого розроблено періодизацію; б) запропоновано етапи розвитку державного регулювання якості медичної допомоги; в) запропоновано періодизацію лікарського самоврядування;

2. *теоретичні положення*: розвинуто понятійно-категоріальний апарат в частині: «державне регулювання медичної галузі», «лікарська помилка», «медична помилка», «професійна помилка», «дефект медичної допомоги»;

3) *організаційні положення*: а) виявлено тенденції до зміни вертикальних адміністративних взаємовідносин; б) запропоновано положення регулювання професійної діяльності лікарів; в) організаційно-правові засади державного регулювання щодо запобігання лікарським помилкам;

4) *методологічні положення*: а) модель державного регулювання медичної діяльності; б) запропоновані методи підвищення якості медичної допомоги.

Наукові результати в сфері державного управління охороною здоров'я отримання Надюк З.О. в частині якості медичної допомоги (Надюк, 2006). Отримання авторкою наукові положення систематизовано наступним чином:

1. *теоретичні положення*: а) розвинуто понятійний апарат за темою дослідження; а) розроблено класифікацію-кодування стандартів медичної допомоги в Україні;

2. *організації та методології*: а) здійснено оцінку задоволеності пацієнтів лікувально-профілактичних закладів і медичного персоналу цих закладів якістю медичної допомоги; б) встановлено рівень правової освіченості пацієнтів і медичного персоналу лікувально-профілактичних закладів; в) розроблено концептуальну модель оптимізації державного управління системою інформаційно-освітнього забезпечення населення знаннями з якості медичної допомоги; г) розроблено стандартизовані анкети вивчення думки пацієнтів у процесі оцінки якості надання медичної допомоги.

У дисертації Курило Т. М. запропоновано сукупність наукових положень щодо державного управління підготовкою керівників для охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції (Курило, 2009). Оцінюючи науковий доробок авторки нами визначені ключові результати за наступними напрямками:

1. *теоретичні результати*: а) здійснено системний аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових джерел щодо державного управління підготовкою керівників лікувально-профілактичних закладів; б) проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління підготовкою керівників лікувально-профілактичних;

2. *практичні результати*: а) розроблено алгоритм підготовки та перепідготовки керівників охорони здоров'я і менеджерів галузі; б) розроблено модель менеджера майбутнього: глобальний стратег, політик par excellence (без кордонів), лідер, провідник змін.

Рудий В.М. присвятив своє дисертаційне дослідження проблемам державного регулювання автономії закладів охорони здоров'я (Рудий, 2006). Аналізуючи дисертацію вченого нами визначенні наступні ключові наукові положення:

1. *в частині теорії*: а) визначено етапи запровадження адміністративної та фінансової автономії в діяльність закладів охорони здоров'я в Україні; б) удосконалено дефініції категорійно-понятійного апарату державного управління «медична допомога» та «медична послуга».

2. *в частині організації та методології*:

а) розроблено комплексну модель автономізації державних і комунальних закладів охорони здоров'я; б) розроблено заходи щодо вдосконалення законодавства з метою впровадження в діяльність закладів охорони здоров'я сучасних інноваційних управлінських стратегій контролю над витратами і ефективним розподілом ресурсів.

Розвитку міжгалузевої взаємодії у державному управлінні охороною здоров'я населення присвячена дисертація О. І. Мартинюк, в якій авторка запропонувала сукупність інноваційних положень щодо розвитку державного управління в наступних розрізах (Мартинюк, 2006):

1. *теоретичні положення*: а) принципи, які покладені в основу розробки державних управлінських рішень щодо міжгалузевої взаємодії з охорони здоров'я населення;

2. *організаційно-метрологічні положення*: а) обґрунтовано, що організаційно-функціональна модель, що базується на теорії кластерів, є найбільш прийнятною формою міжгалузевої взаємодії у державному управлінні та місцевому самоврядуванні з охорони суспільного здоров'я; б) розроблені методи організації та взаємодії асоціацій і коаліцій з метою підвищення ефективності державного управління; в) визначено алгоритм розробки, схвалення та впровадження управлінських рішень з міжгалузевої взаємодії з охорони здоров'я населення органами державного управління та місцевого самоврядування.

Особливим суб'єктом формування та реалізації формування та реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я є громадські організації, саме їх функціонуванню присвячене дисертаційне дослідження В.В. Лещенко. Авторка одна з перших у вітчизняній науці розглянула зазначені аспекти державної політики та отримала наступні наукові результати (Лещенко, 2009):

1. *на теоретичному рівні*: а) встановлено особливості взаємодії українських професійних лікарських об'єднань з органами державного управління; б) визначено напрями наукових досліджень проблеми участі громадських лікарських організацій у процесі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я;

2. *на практичному рівні*: а) запропоновано напрями оптимізації впливу громадських лікарських організацій на діяльність галузі охорони здоров'я та її реформування; б) надано рекомендації органам державної влади, громадським лікарським організаціям, іншим організаціям, діяльність яких пов'язана з питаннями охорони здоров'я.

У дисертаційному дослідженні Парашича І.М. запропоновано напрями удосконалення державних механізмів забезпечення та захисту прав пацієнтів в Україні за наступними напрямками (Парашич, 2010):

1. *теоретичні*: а) ідентифіковані напрями неврегульованих положень щодо забезпечення прав пацієнтів; б) обґрунтовано еволюційні особливості системи державного регулювання прав пацієнтів в Україні

2. *практичні*: а) визначено основні способи захисту прав пацієнтів в Україні; б) запропонована структура судових способів захисту прав пацієнтів.

Буравльов Л.О. запропонував вирішення проблем щодо державного регулювання приватного сектора в галузі охорони здоров'я України, за наступними рівнями:

1. *теоретичний рівень*: а) запропоновано тлумачення поняття «приватна система охорони здоров'я», «приватна медична діяльність» «приватні медичні організації», «державне регулювання приватного сектора охорони здоров'я», «професійний лікарський ризик»; «обґрунтований професійний лікарський ризик»;

2. *практичний рівень*: а) запропоновано особливості оцінки професійного лікарського ризику; б) обґрунтовано доцільність удосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання приватного сектора системи охорони здоров'я в Україні.

В дисертації І.О. Бедрик запропоновано наступні напрями розвитку приватної стоматологічної медицини (Бедрик, 2010):

1. *теоретичні положення*: а) доведено, що стоматологічна допомога – надзвичайно важлива, невід'ємна складова медичного обслуговування населення України, а приватна практика лікаря-стоматолога як одна з форм надання стоматологічних послуг населенню в Україні отримала широкий розвиток; б) визначено коли неврегульованих питань щодо

приватної стоматології; в) обґрунтовано еволюційні особливості системи державного регулювання приватної стоматологічної діяльності в Україні;

2. *практичному рівні*: а) визначено основні напрями оптимізації системи державного регулювання приватної стоматологічної діяльності; б) запропоновані нові форми контролю якості стоматологічної допомоги;

1. Ляховченко Л. А. розробила напрями удосконалення державного регулювання фінансування закладів охорони здоров'я в Україні, зокрема:

– порядок формування глобального бюджету закладів охорони здоров'я України та обґрунтовано його основні принципи, переваги і недоліки;

– розроблено освітньо-професійну модель фахівця з фінансово-економічного забезпечення охорони здоров'я України;

– виявлено принципи конкуренції між закладами охорони здоров'я, що базується на цінності здоров'я та орієнтована на результати (Ляховченко, 2010).

У дисертації Торбаса О. М. визначено перспективи розвитку організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я (Торбас, 2012). Зокрема, запропоновано:

1. *теоретичні положення*: а) обґрунтовано необхідність розвитку соціальної функції діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я; б) визначено необхідність еволюція від інтегрованої моделі управління та фінансування галузі до функції замовника послуг відповідно до потреб територіальної громади; в) визначено напрями розвитку фінансово-бюджетної функції в діяльності органів місцевого самоврядування; в) обґрунтовано необхідність запровадження ринкових відносин між замовником – місцевим органом виконавчої влади та незалежними з організаційно-правового погляду постачальниками послуг з охорони здоров'я;

2. *методологічні положення*: а) запропоновано впровадження інноваційних методів оплати послуг з охорони здоров'я; б) визначено напрями реструктуризації постачальників послуг з охорони здоров'я на рівні адміністративного району.

Васюк Н.О. підготувала дисертацію з проблем державного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я в Україні, в результаті вивчення якої нами ідентифіковані наступні наукові результати:

- розроблено наукову Концепцію підготовки керівних кадрів для системи охорони здоров'я в Україні;

- науково обґрунтовано і розроблено функціонально-організаційну модель підготовки керівних кадрів для системи охорони здоров'я України;

- розроблено ключові компетенції за спеціальністю «Державне управління у сфері охорони здоров'я» (Васюк, 2013).

Розробці механізмів інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я присвячене дисертаційне дослідження О.Л. Корольчук, в якому запропоновані наступні напрями удосконалення:

- обґрунтовано основні теоретичні положення щодо впровадження механізму інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я;

- запропоновано напрями удосконалення механізмів управління в сучасних умовах розвитку інформаційно-комунікативного суспільства;

- визначено роль інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я та державного управління системою його охорони (Корольчук, 2013).

У дисертаційному дослідженні Висоцької Т.Є. визначено напрями розвитку механізмів державного управління охороною здоров'я працівників цивільної авіації України та запропоновано:

- обґрунтовано Концепцію формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я працівників цивільної авіації;

- розкрито роль та визначено місце авіаційної медицини в розслідуванні авіакатастроф, пов'язаних із «людським фактором»;

- розроблено рекомендації щодо вдосконалення міжгалузевої взаємодії в організації державного управління охороною здоров'я працівників цивільної авіації;

- запропоновано напрями оптимізації державного управління закладами охорони здоров'я цивільної авіації;

- розроблено сучасну управлінську модель удосконалення соціально-психологічних підходів в охороні здоров'я працівників цивільної авіації (Висоцька, 2013).

Білоус І.В. розробила напрями удосконалення механізмів державного регулювання безпечного материнства, що полягають в наступному:

1. *на теоретичному рівні*: а) розкрито зміст понять «безпечне материнство», «система безпечного материнства» та «державне регулювання безпечного материнства»; б) обґрунтовано, що національна система безпечного материнства формувалася під впливом історичних, регіональних та інших чинників і продовжує динамічно розвиватися під впливом структурних та функціональних реформ у галузі охорони здоров'я України;

2. *на організаційно-методичному рівні*: а) удосконалено організаційно-правові форми і процесуальні аспекти державного регулювання безпечного материнства на регіональному рівні; б) оцінено громадську думку стосовно реформування системи охорони здоров'я в державі; в) розроблено наукову концепцію державного регулювання системи безпечного материнства; г) розроблено рекомендації для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення співробітництва з міжнародними і громадськими організаціями на регіональному рівні.

2. Дудка В.В. запропонував наступні положення щодо розвитку державного управління охороною здоров'я України на місцевому рівні:

- напрями державного регулювання через: децентралізацію управління охороною здоров'я на рівні місцевих органів влади, законодавчого закріплення самостійності в діяльності закладів охорони здоров'я та широкого залучення громадських організацій до розв'язання проблем охорони громадського здоров'я;

- визначив положення щодо активізації процесу адаптації національного законодавства у сфері охорони здоров'я до міжнародних та європейських стандартів медичного права (Дудка, 2013).

У дисертації Кузьмінського П.Й. визначенні наступні положення щодо державного управління системою розвитку та реформування медсестринства в Україні:

1. *теоретичні положення*: а) обґрунтовано еволюційні особливості ролі та місця медичних сестер у зв'язку з організаційними змінами в охороні здоров'я; б) запропоновано сутність нової ролі медичних сестер; в) розширено категорійно-понятійний апарат державного управління системою розвитку та реформування медсестринства та уточнено дефініції окремих понять, які його утворюють;

2. *практичні положення*: а) запропоновано наступні механізми державного управління медсестринством: правовий, соціального моніторингу, економічний, організаційний, кадровий, мотиваційний, ринковий.

Жилки К.І. в контексті розвитку взаємодії з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей розробила наступні положення (Жилка, 2015):

1. *теоретичні*: а) обґрунтовано необхідність розвитку механізму взаємодії з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей;

2. *методологічні*: а) розроблено алгоритм взаємодії з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей шляхом удосконалення механізмів державного управління та застосування сучасних організаційних технологій, рекомендованих ВООЗ.

Фірсова О.Д., в контексті удосконалення механізмів геоінформаційного забезпечення державного управління охороною здоров'я в Україні, визначила наступні положення:

1. *на рівні теорії*: а) удосконалено понятійно-категоріальний апарат в частині: «механізм геоінформаційного забезпечення державного управління охороною здоров'я»; «геоінформаційний просторі охорони здоров'я»;

2. *на рівні організації та методології*: а) розроблено проект Концепції формування геоінформаційного простору охорони здоров'я; б) розроблено модель взаємодії органів державної влади у геоінформаційному просторі; в) розроблено організаційний та

правовий механізми формування геоінформаційного простору охорони здоров'я; г) механізм захисту персональних даних у практиці державного управління (Фірсова, 2016).

У дисертації Кризини Н.П. визначено наступні напрями розвитку державної політики України в галузі охорони здоров'я:

– здійснено комплексний аналіз показників здоров'я населення, у тому числі й показників психічного здоров'я;

– встановлено регіональні особливості території України;

– оцінено можливості ресурсного забезпечення;

– розкрито сутність поняття “державна політика в галузі охорони здоров'я”

– сформульовані практичні рекомендації для органів державного управління (Кризина, 2014).

3 метою розвитку державного управління медичним захистом за умов в надзвичайних ситуацій А. В. Терент'євої запропонувала наступне:

1. *теоретичні положення*: а) теоретико-методологічні основи формування принципів державного управління подоланням медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; б) розкрито сутність понять «медична компонента єдиної системи цивільного захисту населення і території», «медичний захист населення за умов НС», «управління системою медичного захисту населення за умов НС природного і техногенного характеру»;

2. *на організаційно-методологічному рівні*: а) розроблено організаційно-функціональну схему медичного забезпечення населення при подоланні наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; б) запропоновано комплексний підхід до подолання наслідків надзвичайної ситуації у постраждалих та прилеглих (непостраждалих) районах; в) запропоновано систему оптимізації державного управління процесом подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру включає такі блоки, як структурна перебудова, кадри, матеріально-технічне забезпечення, підготовка нової генерації управлінських кадрів; в) сформульовані практичні рекомендації

для органів державного управління (Терент'єва, 2010).

Мокрецов С.Є. в контексті дослідження проблем державного управління охороною репродуктивного здоров'я України в умовах демографічної кризи, запропонував сукупність науково-обґрунтованих результатів:

1. *на теоретичному рівні:* а) здійснено аналіз загальнотеоретичних, правових та політологічних засад державного управління охороною репродуктивного здоров'я в Україні та окремих країнах світу; б) визначено загальний рівень репродуктивного здоров'я населення України; в) встановлено взаємозв'язок демографічного становища та стану репродуктивного здоров'я населення, а також стан правового регулювання охорони репродуктивного здоров'я в Україні; г) ідентифіковано чинники впливу на стан репродуктивного здоров'я населення.

2. *на організаційно-методичному рівні:* а) удосконалено державного управління соціальними гарантіями як передумови розвитку репродуктивного здоров'я населення; б) визначено пріоритетні напрями кадрового та фінансового забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні; в) розроблено модель державного управління охороною репродуктивного здоров'я; г) ідентифіковано пріоритетні напрями мотивації до збереження репродуктивного здоров'я серед молоді; д) удосконалено критерії оцінки державного управління охороною репродуктивного здоров'я.

Коваленко Т.Ю. розробила механізми державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні, що полягають у наступному:

1. *теоретичні положення:* а) запропоновано теоретичний конструкт системи державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей; б) встановлено специфіку трансформації ідеологічних, інституційних, фінансових, функціональних, правових механізмів реалізації державного управління в зазначеній сфері; в) визначено пріоритетні групи набувачів санаторно-курортних послуг за напрямками здоров'язберігаючого, соціально-захисного, соціально-мотиваційного та соціально-адаптаційного включення; г) обґрунтовано базові

принципи здійснення адаптивного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей;

2. *організаційно-методичні положення:* а) розроблено концептуальні засади реалізації та розвитку механізмів державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

Білінська М. М. вперше в Україні розробила наукові положення державного управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні. Зокрема вченою запропоновано наступні положення:

1. *на теоретичному рівні:* а) визначено процеси стандартизації вищої медичної освіти як інноваційного соціального феномена; б) сформульовані і всебічно обґрунтовані найважливіші механізми державного управління галузевою стандартизацією вищої медичної освіти як складової підсистеми наукової галузі «державне управління»; в) конкретизовано дефініції категорійно-понятійного апарату державного управління стандартизацією вищої медичної освіти («державне управління стандартизацією вищої медичної освіти», «галузева стандартизація вищої медичної освіти», «концепція державного управління галузевою стандартизацією вищої медичної освіти», «соціальна відповідальність медичної школи»); г) обґрунтовані принципи побудови моделі міжнародної акредитації вітчизняних вищих медичних навчальних закладів на основі соціальної відповідальності медичної школи та розроблених стандартів з оцінки якісних показників роботи вищої медичної школи;

2. *на організаційно-методологічному рівні:* а) розроблено концептуальний підхід до сучасної моделі управлінської діяльності зі створення системи галузевих стандартів вищої медичної освіти на основі методу моделювання у вигляді розробки «дерева цілей – рішень»; б) визначено напрями формування стратегії управління якістю та визначено перспективи створення сучасної моделі системно-цільового типу національної системи управління якістю медичної освіти на основі галузевих стандартів вищої медичної освіти; в) ідентифіковано специфіку державного центрального та регіонального моніторингу якості вищої медичної освіти;

г) встановленні тенденції розвитку організаційного та мотиваційного механізмів державного управління галузевою стандартизацією вищої медичної освіти в сучасних умовах.

Джафарова Д.М. запропонувала напрями удосконалення системи управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на місцевому рівні, зокрема:

- визначено процедуру застосування адаптивного механізму державного регулювання у первинній ланці охорони здоров'я на місцевому рівні;

- обґрунтовані економічні та організаційні механізми управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги в умовах перехідної економіки;

- визначено порядок запропоновано застосування методів стратегічного планування при управлінських рішеннях при реалізації механізмів державного управління первинною ланкою охорони здоров'я;

- визначено порядок формування загальної лікарської практики (сімейної медицини) в умовах міста;

- удосконалено методи обробки та аналізу медичної інформації на основі нових інформаційних технологій (Джафарова, 2004).

Фуртак І. І. в межах свого дослідження щодо державного управління у сфері охорони здоров'я в контексті європейської інтеграції України, запропонував наступні наукові положення:

1. *теоретичні*: а) удосконалено засади забезпечення доступності, справедливості, прозорості, рівності та якості медичних послуг на основі європейського досвіду; б) визначено шляхи раціоналізації інституційного, фінансово-економічного й організаційно-правового механізмів державного управління у СОЗ України;

2. *методологічні*: а) обґрунтовано напрями розробки проекту закону про первинне медико-санітарне забезпечення, що запроваджує застосування методів формування персоналізованого фонду дільниць; б) напрями використання комп'ютеризованих технології та методів покрокового й персоналізованого обліку, аналізу і оброблення управлінської інформації та поособового фінансування медичної допомоги; в) розроблено засоби міжгалузевої координації в наданні медичних, медико-соціальних, соціально-медичних і соціальних послуг; д) методику державного фінансування охорони

здоров'я населення з розрахунку «на мешканця» з бюджетів усіх рівнів; г) методику використання бюджетних коштів за визначеною ціною медичних послуг на основі стандартів та управління їх собівартістю; е) методику закупівлі медичних послуг через встановлення договірних відносин органів місцевого самоврядування з СОЗ за участі громадськості (Фуртак, 2010).

Пітко Я.М. в дисертаційному дослідженні з проблем ролі державних органів управління і місцевого самоврядування в механізмі реформування первинної медико-санітарної допомоги, запропонувала наступні положення:

1. *на теоретичному рівні*: а) принципи реформування закладів первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини і темпи їх реструктуризації на основі організаційного механізму державного управління; б) уточнено понятійний апарат щодо об'єкту дослідження;

2. *на організаційно-методологічному*: а) метод формування медико-соціальних завдань і заходів щодо реорганізації первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини; б) організаційний механізм державного управління розбудовою первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини; в) реєстр здоров'я територіальної громади, який дозволяє за прямими показниками здоров'я, визначеними фахівцями сімейної медицини, оцінити стан громадського здоров'я і ефективність профілактичних заходів; г) модель реформування первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини з використанням комплексного механізму державного управління і відповідних ресурсів; д) положення щодо підготовки і безперервного професійного розвитку сімейних лікарів, медичних сестер і менеджерів сімейної медицини з урахуванням потреб населення у цих спеціалістах і сучасних вимог до таких фахівців (Пітко, 2010).

Дуб Н. Є. розробила сукупність механізмів, що стосуються державного управління реформуванням медсестринства. Зокрема, авторкою розроблено: нові підходи до підготовки сімейних медичних сестер; інноваційні педагогічні технології у підготовці майбутніх медичних сестер; нормативно-правові механізми реформування медсестринства; засади розвитку вищої медсестринської освіти в Україні (Дуб, 2011).

У дисертації Фільц Ю.О. було обґрунтовано напрями удосконалення механізмів державного управління спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою (Фільц, 2012). Штогрин О. П. запропонувала теоретичні основи державного управління у сфері репродуктивного здоров'я населення в контексті прав людини. Результати отриманні авторкою мають вагоме значення як власне в сфері охорони здоров'я так і в сфері забезпечення конституційних прав людини (Штогрин, 2017). В контексті забезпечення конституційних прав на здоров'я виконано дисертаційне дослідження Юристовської Н.Я., в якій авторка розробила Механізми публічного управління у сфері забезпечення рівного доступу до медичних послуг сільського населення в Україні.

Шегедин Я.Ю. запропонувала нові механізми до реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні (Шегедин, 2018). Зокрема, авторкою розроблено правовий та організаційний механізми реалізації на регіональному рівні державної політики в галузі медсестринства.

Шевчук В.В. обґрунтувала наступні напрями удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я:

1. *в частині теорії*: а) концептуальні підходи до модернізації інструментарію організаційно-економічного механізму інноватизації системи надання медичних послуг; обґрунтовано сутність інновацій в охороні здоров'я;

2. *в методології та організації*: а) розроблено програмно-цільову модель розвитку системи охорони здоров'я в Україні; б) обґрунтовано методологічні підходи до розробки комплексної оцінки ефективності державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я; в) концептуальні положення організаційно-функціональної моделі державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я; г) визначено елементне наповнення механізму державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я; д) визначено напрями модернізації системних засобів удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України, що передбачають моніторинг ефективності та відповідності методологічного інструментарію інноваційного розвитку обраній моделі розвитку.

Вовк С.М. розробила теоретико-методологічні положення формування та реалізації механізмів державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я, зокрема:

– обґрунтовано функції державного управління;

– структуру механізмів державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я України;

– розроблено концепцію системної трансформації механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні;

– введено поняття «ефект конкуренції у системі охорони здоров'я», що розглядається як механізм державно-управлінського впливу;

– розроблено кластерну модель механізмів державного управління захистом здоров'я здорового і працюючого населення України;

– розроблено методику оцінювання медичними установами результатів ефективного державного управління в умовах системних змін через сукупність процедур та правил, що регламентують взаємодію партнерів на медичному ринку здоров'я України;

– обґрунтовано процес моделювання системних змін у сфері охорони здоров'я;

– запропоновано теоретичні аспекти проблеми механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я;

– обґрунтовано функції суб'єктів державного управління на різних рівнях;

– запропоновано підходи (діяльнісний, операційний) для дослідження механізмів державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я України.

Карлаш В.В. в контексті дослідження механізмів державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення запропонував наступні положення:

1. *в частині теорії*: а) змістовне наповнення дефініції «державне регулювання у сфері охорони здоров'я» в якості сукупності організаційно-правових норм і механізмів органів державної влади і місцевого самоврядування; б) теоретичний підхід до формування та впровадження механізму удосконалення існуючої в Україні державно-комунальної моделі охорони здоров'я;

2. *в частині методології*: а) підходи стосовно трансформації інноваційно-логістичного механізму державного регулювання у

сфері охорони здоров'я України; б) методичний підхід до розвитку комплексного механізму державного регулювання у сфері охорони здоров'я, в) процесний підхід до модернізації моделі державного регулювання суспільно-солідарної системи організації та фінансування охорони здоров'я; г) системний підхід до розробки та реалізації ресурсно-кадрового механізму державного регулювання охорони здоров'я України (Карлаш, 2020).

Устимчук О.В. розбила організаційно-правові аспекти комунікації у сучасних моделях державного управління охороною здоров'я (Устимчук, 2020). Зокрема до наукового доробку авторки належить:

1. *на теоретичному рівні*: а) комплекс концептуальних положень у сфері державного управління охороною здоров'я, теоретичним базисом якого є інтегрована модель комунікаційно-організаційних зв'язків між суб'єктами, об'єктами та стейкхолдерами галузевої взаємодії; б) становлення чотирьох моделей комунікації в галузі державного управління охороною здоров'я (помешканьово-візитова, кабінетно-шпитальна, діагностично-інструментальна, сервісно-електронічна); в) розвинено понятійно-категоріальний апарат науки державного управління, а саме уточнено зміст поняття «комунікації в галузі охорони здоров'я»

2. *в частині організації та методології*: а) удосконалено технології управління в галузі охорони здоров'я в напрямі оперативної мінімізації комунікативних бар'єрів; б) управлінські підходи до використання інформаційних технологій в комунікаціях у галузі охорони здоров'я.

В дисертації Галацан О.В. розроблено теоретичні та методологічні положення формування та реалізації організаційно-економічного механізму управління охороною здоров'я. Котляревський Ю. обґрунтував нові підходи до формування організаційно-економічного механізму державного регулювання якості медичних послуг в Україні. Кравченко Ж.Д. запропонувала інноваційні підходи до державного регулювання структурно організаційного забезпечення охорони здоров'я в Україні. Лермонтова Ю.О. обґрунтувала розвиток державного управління лікарським забезпеченням в умовах надзвичайних ситуацій.

Проаналізувавши тематику, зміст та наукову новизну дисертаційних досліджень з проблем державного управління системою охорони здоров'я, пропонуємо наступну карту розвитку науки державного управління в контексті об'єктно-предметного поля системи охорони здоров'я (табл. 1).

Відповідно до зазначеного розвиток наукових положень щодо державного управління в сфері охорони здоров'я стосувався наступних напрямів:

– *обґрунтування напрямів удосконалення державного управління за складовими системами охорони здоров'я*, а саме: освіта (підготовка кадрів для системи охорони здоров'я); репродуктивна медицина; медсестринство; онкологія; усі види приватної медицини; стоматологія. Так, вченими розроблено сукупність механізмів державного управління та державної політики та сформовано заходи щодо підвищення ефективності діяльності закладів охорони здоров'я;

– *наукові положення розвитку державного управління системою охорони здоров'я*. В даному напрямі вченні удосконалювали окремі складові власне науки, зокрема: історичні та теоретичні положення, методологію, інституційні положення. В даному формувалися власне нові знання, що характеризують державне управління як суспільну науку;

– *окремі аспекти розвитку охорони здоров'я представлені наступними напрямами*: місце охорони здоров'я в забезпеченні національної безпеки; якість медичних послуг; автономія закладів охорони здоров'я; лікарське забезпечення та інноваційний розвиток;

– *розвиток механізмів державного управління в сфері охорони здоров'я*. В даному напрямі дисертаційні дослідження присвячені конкретному механізму зокрема: інформаційний, економічний, правовий, міжнародний, соціальний, організаційний. Окремі пропозиції вчених були прийняті до впровадження органами державної влади в сфері управління охороною здоров'я. Пропозиції становлять вагомий науковий інтерес з позиції подальшого реформування системи охорони здоров'я та розробки інноваційних механізмів державного управління;

– *рівні державного управління системою охорони здоров'я*. В цілому більшість проаналі-

зованих дисертаційні дослідження присвячені розвитку державного управління на загальнодержавному рівні, проте окремі визначали осо-

бливості розвитку механізмів управління охороною здоров'я на регіональному та місцевому рівнях.

Таблиця 1

Карта розвитку наукових положень державного управління в сфері охорони здоров'я

СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я		
<i>Освіта</i>	<i>Репродуктивна медицина</i>	<i>Медсестринство</i>
Курило Т.М., Васюк Н.О., Білинська М.М.,	Корольчук О.Л., Білоус І.В., Мокрецов С.С., Штогрин О.П.	Кузьмінський П.Й., Дуб Н.Є., Шегедин Я.Ю.
<i>Онкологія</i>	<i>Приватна медицина</i>	<i>Стоматологія</i>
Бугайцов С.Г.	Буравльов Л.О.	Бедрик І.О.,
<i>Санаторно-курортна сфера</i>	<i>Первинна медико-санітарної допомога</i>	<i>Спеціалізована амбулаторна медична допомога</i>
Коваленко Т.Ю.,	Джафарова Д.М., Пітко Я.М.,	Фільц Ю.О.,
НАУКОВІ ПОЛОЖЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я		
<i>Історико-теоретичні</i>	<i>Інституційні</i>	<i>Методологічні</i>
Радиш Я.Ф., Клименко О.В.,	Банчук М.В, Вовк С.М.	Кризина Н.П.,
АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я		
<i>Національна безпека</i>	<i>Якість медичних послуг</i>	<i>Автономія закладів ОЗ</i>
Рингач Н.О,	Надюк З.О.,	Рудий В.М.,
<i>Лікарське забезпечення</i>	<i>Інноваційні</i>	<i>Інші</i>
Лермонтова Ю.О.	Шевчук В.В.,	Висоцька Т.Є.
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я		
<i>Організаційний</i>	<i>Правовий</i>	<i>Економічний</i>
Мартинюк О.І., Лещенко В.В., Торбас О.М., Кравченко Ж.Д.	Паращич І.М., Штогрин О.П., Юристовська Н.Я.	Ляховченко Л.А., Галацан О.В., Котляревський Ю.О.,
<i>Інформаційний</i>	<i>Міжнародний</i>	<i>Соціальний</i>
Корольчук О.Л., Фірсова О.Д., Устимчук О.В.	Жилка К.І., Фуртак І.І.,	Ярош Н.П.
РІВНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я		
<i>Регіональний</i>	<i>Місцевий</i>	
Шегедин Я.Ю.	Торбас О.М., Дудка В.В.,	

Висновки. Отже, в розвитку системи охорони здоров'я вагому роль відіграє як медична наука так і науки державного управління, адже вони визначають механізми реалізації як медичної складової так і економічної, правової, інформаційної, організаційної, кадрової. В цілому проведене дослідження дозволило нам встановити розвиток наукового знання в державному управлінні, що полягає в розширенні його об'єктно-предметної сфери та методів вивчення процесів, що відбуваються в сфері охорони здоров'я. Відповідно до проведеного дослідження

нами встановлено сукупність теоретичних, організаційних та методологічних положень розвитку державного управління в сфері охорони здоров'я, сутність яких розглянуто в контексті аналізу наукової новизни досліджуваних дисертаційних робіт. Крім того, вагоме значення в розвитку методології та організації науки державного управління мають пропозиції вчених щодо розширення форм та змісту механізмів реалізації державного управління та державної політики в сфері охорони здоров'я. Проаналізовані позиції вітчизняних науковців стосовно

особливостей державного управління охороною здоров'я, а саме: Радиш Я. Ф. запропонував удосконалені основні напрями державного управління охороною здоров'я, Бугайцов С.Г. досліджував проблеми державного регулювання системи онкологічної допомоги, Ярош Н. П. присвятила дослідження регулюванню розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я, Рингач Н.О. досліджувала систему охорони здоров'я як складову забезпечення національної безпеки, Банчук М.В. обґрунтував особливості трансформації державного управління охороною здоров'я в умовах інституційних змін, Клименко О.В.

досліджувала медичну діяльність як об'єкт державного регулювання, Курило Т. М. запропоновано сукупність наукових положень щодо державного управління підготовкою керівників для охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції, Рудий В.М. досліджував проблеми державного регулювання автономії закладів охорони здоров'я. В цілому науковий доробок вітчизняної науки, дозволяє говорити про різновекторність системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління. В результат сформовано карту розвитку науки державного управління в розрізі окремого об'єктно-предметного поля системи охорони здоров'я.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Банчук М. В. Державне управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я в Україні. 2015. 272 с.
- Бедрик І. О. Державне регулювання приватної стоматологічної діяльності в Україні: організаційно-правові засади, 2010. 311 с.
- Бугайцов С. Г. Державне регулювання системи онкологічної допомоги в Україні: генезис та тенденції розвитку: дис.... 2009. 136 с.
- Васюк Н. О. Механізми державного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я в Україні, 2013. 252 с.
- Висоцька Т. Є. Механізм державного управління охороною здоров'я працівників цивільної авіації України, 2013. 275 с.
- Гусейнов Р. А., Семенихина В. А. Экономическая теория. Москва : Изд-во «Омега-Л», 2010. С. 439.
- Джафарова Д. М. Управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на місцевому рівні (на прикладі м.Львова): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2004. 20 с.
- Дуб Н. Є. Механізми державного управління реформуванням медсестринства в системі охорони здоров'я України : автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2011. 20 с.
- Дудка В. В. Розвиток державного управління охороною здоров'я України на місцевому рівні, 2013. 239 с.
- Жилка К. І. Розвиток механізму взаємодії з міжнародними організаціями у сфері державного управління охороною здоров'я дітей, 2015. 267 с.
- Карлаш В. В. Механізми державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2020. 23 с.
- Клименко О. В. Державне регулювання медичної діяльності в Україні: генеза та тенденції розвитку. 2016. 262 с.
- Корольчук О. В. Механізм інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я, 2013. 234 с.
- Кризина Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми формування та реалізації, 2014. 208 с.
- Курило Т. М. Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції. 2006. 216 с.
- Лещенко В. В. Громадські лікарські організації як суб'єкти формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я. 2009. 235 с.
- Ляховченко Л. А. Державне регулювання фінансування закладів охорони здоров'я в Україні, 2011. 256 с.
- Мартинюк О. І. Розвиток міжгалузевої взаємодії у державному управлінні охороною здоров'я населення України. 2006. 281 с.
- Надюк З. О. Державне управління якістю медичної допомоги в системі охорони здоров'я України. 2006. 248 с.
- Паращич І. М. Державні механізми забезпечення та захисту прав пацієнтів в Україні: стан і тенденції розвитку. 2010. 274 с.

Пітко Я. М. Роль державних органів управління і місцевого самоврядування в механізмі реформування первинної медико-санітарної допомоги: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2010. 22 с.

Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку: дис.... 2003. 235 с.

Рингач Н. О. Державне управління охороною здоров'я як складовою системи забезпечення національної безпеки: дис.... 2010. 237 с.

Рудий В. М. Державне регулювання автономізації закладів охорони здоров'я в Україні. 2006. 264 с.

Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, 2010. 238 с.

Торбас О. М. Організація діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я, 2012. 248 с.

Устимчук О. В. Комунікація у сучасних моделях державного управління охороною здоров'я: організаційно-правові аспекти, 2020. 181 с.

Фільц Ю. О. Удосконалення механізмів державного управління спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою. 2012. 282 с.

Фірсова О. Д. Механізми геоінформаційного забезпечення державного управління охороною здоров'я в Україні: автореф. дис.... на здобуття наук.ступ. к.н. з держ.упр. 2016. 246 с.

Фуртак І. І. Механізми державного управління у сфері охорони здоров'я в контексті європейської інтеграції України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2010. 20 с.

Шегедин Я. Ю. Механізми реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів, 2018. 20 с.

Штогрин О. П. Теоретичні основи державного управління у сфері репродуктивного здоров'я населення в контексті прав людини : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів, 2017. 20 с.

Ярош Н. П. Державне регулювання розвитку соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я: дис.... 2009. 206 с.

REFERENCES

Banchuk, M. V. (2015). *Derzhavne upravlinnia instytutitsiinymy zminamy haluzi okhorony zdorovia v Ukraini [State Management of Institutional Changes for Health Protection in Ukraine]* [in Ukrainian].

Bedryk, I. O. (2010). *Derzhavne rehuliuвання pryvatnoi stomatolohichnoi diialnosti v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [State regulation of private stomatological activity in Ukraine: organizational and legal ambush]* [in Ukrainian].

Buhaitsov, S. H. (2009). *Derzhavne rehuliuвання systemy onkolohichnoi dopomohy v Ukraini: henezys ta tendentsii rozvytku [State regulation of the system of oncological assistance in Ukraine: genesis and development trends]. Thesis* [in Ukrainian].

Dub, N. Ie. (2011). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia reformuvanniam medsestrynstva v systemi okhorony zdorovia Ukrainy [Mechanisms of sovereign management reforming nursing in the health care system of Ukraine]. Extended abstract of Candidate's thesis. Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv* [in Ukrainian].

Dudka, V. V. (2013). *Rozvytok derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy na mistsevomu rivni [The development of the sovereign management of the health protection of Ukraine in the local level]* [in Ukrainian].

Dzhafarova, D. M. (2004). *Upravlinnia reformuvanniam pervynnoi medyko-sanitarnoi dopomohy na mistsevomu rivni (na prykladi m.Lvova) [Management of the reforms of the primary medical and sanitary assistance at the local rivn (at the application of the city of Lviv)]. Extended abstract of Candidate's thesis. Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv* [in Ukrainian].

Gusejnov, R. A., & Semenišina, V. A. (2010). *Ekonomicheskaya teoriya [Economic theory]. Moskva: Izd-vo «Omega-L»* [in Russian].

Filts, Yu. O. (2017). *Udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia spetsializovanoiu ambulatornoiu medychnoiu dopomohoiu [Adequate mechanisms of state administration of special outpatient medical aid]* [in Ukrainian].

Firsova, O. D. (2016). *Mekhanizmy heoinformatsiinoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia v Ukraini [Mechanisms of geoinformation security of state management of health protection in Ukraine]. Extended abstract of Candidate's thesis* [in Ukrainian].

Furtak, I. I. (2010). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia u sferi okhorony zdorovia v konteksti yevropeiskoi intehtratsii Ukrainy [Mechanisms of state governance in the sphere of health protection in the context of the European Integration of*

Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. Lviv [in Ukrainian].

Iarosh, N. P. (2009). Derzhavne rehuliuvannya rozvytku sotsialnykh standartiv u sferi okhorony zdorovia [State regulation of development of social standards in the sphere of health protection]. *Thesis* [in Ukrainian].

Karlash, V.V. (2020). Mekhanizmy derzhavnogo rehuliuvannya u sferi okhorony zdorovia naselennia Ukrainy [Mechanisms of sovereign regulation in the sphere of health protection of the population of Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

Klymenko, O. V. (2016). *Derzhavne rehuliuvannya medychnoi diialnosti v Ukraini: geneza ta tendentsii rozvytku* [State regulation of medical activity in Ukraine: the genesis and development trends] [in Ukrainian].

Korolchuk, O. V. (2013). *Mekhanizm informatsiinoho zabezpechennia derzhavnogo rehuliuvannya okhorony reproduktyvnogo zdorovia* [Mechanism of informational safety of the sovereign regulation of reproductive health protection] [in Ukrainian].

Kryzyna, N. P. (2014). *Derzhavna polityka Ukrainy v haluzi okhorony zdorovia: mekhanizmy formuvannia ta realizatsii* [State policy of Ukraine in health protection: mechanisms of formation and implementation] [in Ukrainian].

Kurylo, T. M. (2006). Derzhavne upravlinnia pidhotovkoiu kerivnykiv dlia okhorony zdorovia Ukrainy v umovakh yevropeiskoi intehtatsii [State management of preparatory tests for the protection of the health of Ukraine in the minds of the European Integration] [in Ukrainian].

Leshchenko, V. V. (2009). *Hromadski likarski orhanizatsii yak subiekty formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy v haluzi okhorony zdorovia* [Hromadske political organization as a sub 'formulation and implementation of the state policy of Ukraine in the health protection of health] [in Ukrainian].

Liakhovchenko, L. A. (2011). *Derzhavne rehuliuvannya finansuvannia zakladiv okhorony zdorovia v Ukraini* [State regulation of financial support for health protection in Ukraine] [in Ukrainian].

Martyniuk, O. I. (2006). *Rozvytok mizhhaluzevoi vzaiemodii u derzhavnomu upravlinni okhoronoiu zdorovia naselennia Ukrainy* [Development of intergovernmental relations with the sovereign management of health protection of the population of Ukraine] [in Ukrainian].

Nadiuk, Z. O. (2006). *Derzhavne upravlinnia yakistiu medychnoi dopomohy v systemi okhorony zdorovia Ukrainy* [Administration of Medical Assistance in the Health Protection System of Ukraine] [in Ukrainian].

Parashchych, I. M. (2010). *Derzhavni mekhanizmy zabezpechennia ta zakhystu prav patsientiv v Ukraini: stan i tendentsii rozvytku* [State mechanisms for securing the protection of the rights of patients in Ukraine: country and development trends] [in Ukrainian].

Pitko, Ya. M. (2010). Rol derzhavnykh orhaniv upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia v mekhanizmi reformuvannia pervynnoi medyko-sanitarnoi dopomohy [The role of sovereign governing bodies and self-production in the mechanism of reforming the primary medical and sanitary assistance]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. Lviv [in Ukrainian].

Radysh, Ya. F. (2003). Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia v Ukraini: henezys ta tendentsii rozvytku [State management of health protection in Ukraine: the genesis of the development trend]. *Thesis* [in Ukrainian].

Rudyi, V. M. (2006). *Derzhavne rehuliuvannya avtonomizatsii zakladiv okhorony zdorovia v Ukraini* [State regulation of the autonomy of health protection in Ukraine] [in Ukrainian].

Rynhach, N.O. (2010). Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia yak skladovoiu systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [State management of health protection as a warehouse system and safety of national safety]. *Thesis* [in Ukrainian].

Shehedyn, Ya. Iu. (2018). Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi polityky v haluzi medsestrynstva na rehionalnomu rivni [Mechanisms for the implementation of state policy in the field of nursing at the regional level]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Lviv [in Ukrainian].

Shtohryn, O. P. (2017). Teoretychni osnovy derzhavnogo upravlinnia u sferi reproduktyvnogo zdorovia naselennia v konteksti prav liudyny [Theoretical foundations of sovereign governance in the sphere of reproductive health in the context of human rights]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Lviv. rehion. in-t derzh. upr. Lviv [in Ukrainian].

Terentieva, A.V. (2010). *Derzhavne upravlinnia medychnym zakhystom za umov nadzvychainykh sytuatsii pryrodnoho i tekhnogennoho kharakteru* [State management of a medical zahist for the minds of super-specific situations of natural and technogenic character] [in Ukrainian].

Torbas, O. M. (2012). *Orhanizatsiia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi okhorony hromadskoho zdorovia* [Organization of the activity of organs of muscular self-production in the sphere of protection of community health] [in Ukrainian].

Ustymchuk, O. V. (2020). *Komunikatsiia u suchasnykh modeliakh derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia: orhanizatsiino-pravovi aspekty* [Communicating in the current models of sovereign management of health protection: organizational and legal aspects] [in Ukrainian].

Vasiuk, N. O. (2013). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia pidhotovkoiu kerivnykh kadriv dlia systemy okhorony zdorovia v Ukraini* [Mechanisms of state management of staff training for health protection systems in Ukraine] [in Ukrainian].

Vysotska, T. Ie. (2013). *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia pratsivnykiv tsyvilnoi aviatsii Ukrainy* [Mechanism of sovereign management of health protection of civil aviation of Ukraine] [in Ukrainian].

Zhylka, K. I. (2015). *Rozvytok mekhanizmu vzaiemodii z mizhnarodnymi orhanizatsiiami u sferi derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia ditei* [Development of the mechanism of interaction with international organizations in the sphere of sovereign management of the health of children] [in Ukrainian].

Криничко Лілія

Кандидат медичних наук, здобувач
Державний університет «Житомирська політехніка»

Krynychko Lilia

Candidate of Medical Sciences, Applicant
Zhytomyr Polytechnic State University

Email: kebpua_dom@ztu.edu.ua

Цитування: Криничко, Л. (2020). Проблеми системи охорони здоров'я та напрями їх вирішення: погляд науки та практики. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 115–131. doi: 10.15421/1520111

Citation: Krynychko, L. (2020). Problemy systemy okhorony zdorovia ta napriamy yikh vyrishennia: pohliad nauky ta praktyky [Problems of the health care system and directions for their solution: a view of science and practice]. *Public administration aspects*, 8(6), 115–131. doi: 10.15421/1520111

Стаття надійшла / Article arrived: 18.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

Нормативно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства

*Лариса Данілова, Марина Губа, Херсонський національний технічний університет
Юлія Макєшина, Придніпровська державна академія фізичної культури і спорту*

В статті дано визначення поняття «інститути громадянського суспільства» та наведено їх види. Визначено характерні ознаки інститутів громадянського суспільства, які в своїй сукупності відрізняють їх від інших організацій громадянського суспільства: спільний інтерес, діяльність або визначена територія, що об'єднує громадян в інституційну організацію громадянського суспільства; їх незалежність від органів місцевого самоврядування, органів державної влади та інших суб'єктів; некомерційний характер їх діяльності. Висвітлено позицію щодо розвитку інститутів громадянського суспільства та їх участі в управлінні як складової побудови демократичної держави. Здійснено аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує правовідносини взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування. Встановлено, що правовою основою, яка врегульовує взаємодію та правовідносини органів місцевого самоврядування, окремих інститутів громадянського суспільства, є Конституція України, міжнародно-правові акти, спеціальні закони України, підзаконні нормативно-правові акти. На основі аналізу виділено ключові аспекти взаємодії, які запропоновано врегулювати шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» де передбачити окрему статтю, яка стане правовим підґрунтям в побудові взаємовідносин між усіма утвореними інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування. Аналізуючи Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016, авторами зроблено висновок про необхідність законодавчого врегулювання визначених у даному нормативному документі аспектів та розробки стратегії розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. У статті доведено важливість використання технології фандрайзингу як форми взаємодії між досліджуваними суб'єктами, що дасть можливість задовольнити їх інтереси. Аргументовано необхідність включення технології фандрайзингу до стратегії розвитку взаємодії між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: державне управління, регіональне управління, громадянське суспільство, органи місцевого самоврядування, громадські організації, правове регулювання, фандрайзинг

Normative-legal bases of the interaction of local self-government bodies and institutes of civil society

*Larysa Danilova, Maryna Huba, Kherson National Technical University
Yuliia Makieshyna, Prydniprovsk State Academy of Physical Culture and Sport*

The article defines the concept of “civil society institutions” and presents their different types. The characteristic features of civil society institutions are identified, which distinguish them from other civil society organizations, like: common interest, activity or defined territory that unites citizens into an institutional organization of the civil society; their independence from local governments, public authorities, and other entities; non-commercial nature of their activities. The position of the civil society institutions development and their participation in governance as a component of the democratic state building, is highlighted in the article. The analysis of the normative-legal base, which regulates the legal relations of the interaction of civil society institutions with local self-government bodies, is carried out. It is established that the legal basis which regulates the interaction and legal relations of local governments with individual civil society institutions is the Constitution of Ukraine, international legal documents, other special laws of Ukraine, regulations. Based on the analysis, key aspects of cooperation are identified, which are proposed to be regulated by amending the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” which provides a separate article that will be the legal basis for building relations between all established civil society institutions and local governments. Analyzing the Decree of the President of Ukraine “On

promoting the development of civil society in Ukraine” (2016), the authors concluded that it is necessary to regulate the aspects defined in this normative document and develop a strategy for cooperation between local governments and civil society institutions. The article proves the importance of using fundraising technology as a form of interaction between the researched subjects, which will satisfy their interests. The necessity of including fundraising technology in the strategy of development of interaction between local self-government bodies and civil society institutions is argued.

Keywords: public administration, regional administration, civil society, local governments, public organizations, legal regulations, fundraising

Нормативно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества

Лариса Данилова, Марина Губа, Херсонский национальный технический университет,
Юлия Макешина, Приднепровская государственная академия физической культуры и спорта

В статье дано определение понятия «институты гражданского общества» и приведены их виды. Определены характерные признаки институтов гражданского общества, которые в своей совокупности отличают их от других организаций гражданского общества: совместный интерес, деятельность или определенная территория, объединяющая граждан в институциональную организацию гражданского общества; их независимость от органов местного самоуправления, органов государственной власти и других субъектов; некоммерческий характер их деятельности. Освещена позиция по развитию институтов гражданского общества, а также их участия в управлении как составляющей построения демократического государства. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей правоотношения взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления. Установлено, что правовой основой, которая регулирует взаимодействие и правоотношения органов местного самоуправления, отдельных институтов гражданского общества, является Конституция Украины, международно-правовые акты, специальные законы Украины, подзаконные нормативно-правовые акты. На основе анализа выделены ключевые аспекты взаимодействия, которые предлагается урегулировать путем внесения изменений в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», где предусмотреть отдельную статью, которая станет правовой основой в построении взаимоотношений между всеми образованными институтами гражданского общества и органами местного самоуправления. Анализируя Указ Президента Украины «О содействии развитию гражданского общества в Украине» от 26.02.2016, авторами сделан вывод о необходимости законодательного урегулирования определенных в данном нормативном документе аспектов и разработки стратегии развития взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. В статье доказана важность использования технологии фандрайзинга как формы взаимодействия между исследуемыми субъектами, что позволит удовлетворить их интересы. Аргументированно необходимость включения технологии фандрайзинга в стратегию развития взаимодействия между органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: государственное управление, региональное управление, гражданское общество, органы местного самоуправления, общественные организации, правовое регулирование, фандрайзинг

Вступ.

Інститути громадянського суспільства є однією з ланок побудови демократичної держави, в умовах формування якої перебуває Україна. Серед реформ окремих сфер державного управління, які проводить держава, доцільно виокремити реформу децентралізації, яка має на меті посилення делегування деяких повноважень державних органів до органів місцевого самоврядування, що дасть

їм можливість ефективніше здійснювати свою діяльність. Оскільки громадянське суспільство виконує важливу функцію у розвитку всіх сфер життєдіяльності країни, тому держава тримає курс на регіональний розвиток з безпосередньою участю громадян.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства здійснюється в межах державного управління із залученнями громадськості.

Водночас для ефективного розвитку такої взаємодії необхідна чітка правова регламентація. Тому формування нормативно-правової бази взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства є невід'ємною частиною сучасної демократичної держави, яка створює основу для її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичною основою дослідження сутності органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства є наукові праці: Бондара (2014), Погорілка (1999), Крицкалюка (2016), Лотюка (2014). Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства досліджували такі вчені: Левчук (2008), Марченко (2012), Belousov, Gornev, Mikheeva (2015).

Завдання дослідження полягає у здійсненні аналізу нормативно-правової бази взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на основі якого виділити основні його аспекти та надати пропозиції щодо його удосконалення.

Результати дослідження. Сучасне трактування громадянського суспільства розкриває його сутність як сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, функціонують у межах діючого законодавства, за допомогою яких громадяни вільно реалізують свої права і свободи (Боднар, 2014, с. 4).

Інститут громадянського суспільства – це певний організм (який має власну ієрархічну структуру), члени якого мають певну типізовану модель поведінки, а сам організм характеризується певною типізованою діяльністю і відповідним механізмом, тобто комплексом правил, які регулюють структурну будову тої або іншої організації й ту або іншу діяльність (Лотюк, 2014, с. 33).

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (2008) під інститутами громадянського суспільства розуміють 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 невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Наведені вище визначення дозволяють виділити характерні ознаки, які в своїй сукупності відрізняють інститут громадянського суспільства від інших об'єднань громадян:

- спільний інтерес, діяльність або визначена територія, що об'єднує осіб в інститут громадянського суспільства;

- незалежність, що відображається в процесі їх формування та функціонування незалежно від державних органів та органів місцевого самоврядування;

- некомерційний характер їх діяльності, тобто інститут громадянського суспільства не ставить за мету отримання прибутку та його розподілу між членами такого інституту.

Основоположною ознакою громадянського суспільства є його незалежність не лише від держави, а й від публічної влади, що включає також місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування як рівень державної влади не може бути елементом громадянського суспільства, оскільки це забороняється законодавством. У свою чергу, структури громадянського суспільства утворюються відповідно до волі громадян, і не на основі певного закону, а лише відповідно до нього (Belousov et al., 2015).

Успішне функціонування будь-якого соціального інституту можливе лише за умови, що його діяльність підтримується широким громадським загалом. Адже діяльність суспільного механізму – це сума діяльностей окремих індивідів, об'єднаних в єдине ціле. Наприклад, в європейських країнах найактивніше проявляє себе громадянська ініціатива, під якою розуміють різні способи впливу громадян на структури управління різного рівня та процес прийняття ними рішень, і особливо це проявляється на місцевому рівні (Левчук, 2008).

Процеси розвитку місцевого самоврядування й громадянського суспільства взаємопов'язані. Місцеве самоврядування є найбільш ефективною легальною формою участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Вимогливість до себе і до органів публічної влади, уміння використовувати весь потенціал місцевого самоврядування сприятимуть формуванню в Україні основних складових будови громадянського суспільства. Ставлення до об'єктів комунальної власності, коштів місцевих бюджетів як до своїх власних, ра-

ціональне використання цього ресурсу зможе деякою мірою змінити ситуацію в боротьбі з основним ворогом громадянського суспільства – бідністю, адже малозабезпечені громадяни не можуть бути потужною політичною силою (Погорілко, 1999, с. 156).

Світовий досвід свідчить про те, що для досягнення сучасних стандартів соціального управління необхідно здійснити перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, що базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав і обов'язків держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, інших інститутів громадянського суспільства. Недостатня розвиненість структури громадянського суспільства, слабкість громадських організацій, політичних партій, профспілок компенсується формуванням корпоративних груп зі своїми чітко вираженими замкнутими інтересами, виникненням напівлегальних центрів вироблення і прийняття рішень, які впливають на стан розвитку суспільства в цілому (Марченко, 2012, с. 106).

Інститути громадянського суспільства забезпечують: надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, у тому числі тих, які не можуть забезпечити ані держава, ані комерційні організації, зокрема шляхом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг; організації приватних осіб та юридичних осіб приватного права для самостійного задоволення власних інтересів без додаткових фінансових або адміністративних витрат з боку держави; поширення благодійництва та надання адресної і оперативної благодійної допомоги; неполітичне, тобто без мети здобуття політичної влади, формування, представлення та просування інтересів різних груп населення як серед самих громадян, так і в комунікації з органами державної влади; участь в ухваленні рішень та забезпечення таким чином більшої ефективності рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп. Діючи таким чином інститути громадянського суспільства нейтралізують патерналістські очікування громадян, підтримують та відтворюють демократичну політичну культуру, а також відіграють помітну роль у забезпеченні суспільної стабільності. Метою інститутів гро-

мадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного, і разом з тим колективного, інтересу у законний та підзвітний суспільству спосіб (Крицкалюк, 2016, с. 47).

Конституція України закріплює засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Так, ст. 140–146 Конституції України (1996) присвячені місцевому самоврядуванню: зміст місцевого самоврядування, склад, процедура формування, регламентація матеріальної та фінансової основи, управління майном, обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування, право на їх судовий захист та інші. Інститути громадянського суспільства та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування закріплені у ст. 35 Конституції України (право на створення релігійних організацій), ст. 37 Конституції України (утворення політичних партій та громадських організацій), ст. 40 Конституції України (право направляти письмові звернення) та інші, які безпосередньо чи опосередковано врегульовують діяльність органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства та їх взаємодію.

До міжнародно-правових актів, які регулюють взаємодію органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, належать:

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2015), який закріплює такі положення: право участі у справах органу місцевого самоврядування; заходи зі здійснення права участі; органи, до яких застосовується цей Протокол; територіальне застосування.

2. Європейська хартія міст, ухвалена Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи (1992). Серед керівних принципів, визначених Хартією, є участь громадян у місцевому управлінні та плануванні:

– участь громадян у місцевому політичному житті забезпечується правом вільного і демократичного обрання своїх представників;

– участь громадян у місцевому політичному житті повинно бути ефективним на всіх рів-

нях місцевих, політичних і адміністративних структур.

До законів України, які регулюють взаємодію між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, необхідно віднести: Закон України «Про політичні партії в Україні» (2001), в якому зазначено про участь у виборах до органів місцевого самоврядування; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» (1991), який визначає положення про державний контроль за діяльністю релігійних та інших організацій; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (1999), де закріплено право профспілок на захист прав та інтересів членів профспілок, ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод, захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю, права профспілок, їх об'єднань у забезпеченні зайнятості населення, на інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку, що реалізуються у взаємодії із органами місцевого самоврядування, фінансовий контроль органів місцевого самоврядування; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), який передбачає сприяння органам місцевого самоврядування у роботі інститутів громадянського суспільства у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (2013), який закріплює положення про контроль органів місцевого самоврядування у сфері благодійної діяльності; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (1999), що передбачає участь молодіжних та дитячих громадських організацій у підготовці та прийнятті рішень органів місцевого самоврядування з питань державної політики щодо дітей та молоді, фінансову підтримку органам місцевого самоврядування діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій, право органів місцевого самоврядування делегувати повноваження молодіжним та дитячим громадським організаціям; Закон України «Про органи самоорганізації населення» (2001), що регулює повноваження органу самоорганізації населення, гарантії діяльності органу самоорганізації населення.

Аналізуючи законодавство, яке врегулює взаємодію між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, можна виділити такі ключові аспекти взаємодії:

- право громадян бути обраними на місцевих виборах у органи місцевого самоврядування (політичні партії);
- забезпечення органами місцевого самоврядування виконання та додержання законодавства про інститути громадянського суспільства;
- право представляти і захищати права та інтереси членів інститутів громадянського суспільства в органах місцевого самоврядування;
- участь інститутів громадянського суспільства у розробці територіальних програм розвитку;
- повноваження інститутів громадянського суспільства стосовно захисту прав громадян та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства;
- право інститутів громадянського суспільства на інформацію з питань, що стосуються трудових, соціально-економічних, культурних та інших прав та законних інтересів своїх членів;
- фінансовий контроль органів місцевого самоврядування за коштами інститутів громадянського суспільства (благодійні фонди) та фінансова підтримка в межах, визначених законодавством;
- сприяння органам місцевого самоврядування у роботі інститутів громадянського суспільства;
- залучення органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства до реалізації територіальних програм та замовлень для місцевих потреб, делегування повноважень у цій частині.

Ключовим нормативно-правовим актом у розвитку правовідносин взаємодії між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є Указ Президента України (2016) «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджується Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Так, п. 4 Стратегії закріплює такі стратегічні напрями:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Також п. 4.2 Стратегії закріплює завдання серед яких є унормування на законодавчому рівні: порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій; порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів; гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань; порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень; обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі (Указ Президента України, 2016).

Водночас, вважаємо за доцільне розробити стратегію використання технології фандрайзингу, як одного з напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. На нашу думку, в умовах децентралізації фандрайзинг, як інструмент розвитку територіальних громад, забезпечить тісний взаємозв'язок органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Визначення спільних потреб при розробці проекту; пошук джерел фінансування, бенефіціарів та донорів; презентація проекту; організації збору коштів на його реалізацію – усі ці та інші етапи фандрайзингової діяльності

сприятимуть тісній взаємодії, ефективній співпраці, і як результат – задоволення потреб як інститутів громадянського суспільства, так й місцевих потреб.

Висновки. Інститути громадянського суспільства, які об'єднані спільним інтересом, діяльністю або визначеною територією, при налагодженні ефективної взаємодії сприяють діяльності органів місцевого самоврядування у реалізації їхніх повноважень. В цьому контексті процеси розвитку місцевого самоврядування й громадянського суспільства, як ефективної форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, тісно взаємопов'язані. Така взаємодія є ефективною складовою задоволення місцевих потреб, а також соціального, економічного, культурного розвитку громад та суспільства в цілому. Саме такою є головна концепція Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, завдання та пропозиції якої потребують відображення у чинних нормативних документах.

Водночас взаємодія органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в Україні з точки зору інституційного та нормативного врегулювання перебуває на початковому етапі. Окремі законодавчі акти містять норми, які лише частково регламентують взаємодію між вказаними суб'єктами, однак не містять чітко визначеної мети, принципів та стратегії. Тому необхідно закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремою статтею порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, який узагальнить аспекти такої взаємодії, які на даний час містяться у різних спеціальних нормативно-правових актах, що врегульовують діяльність окремих інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування.

Вважаємо за доцільне розробку стратегії розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, яка, крім інших складових, передбачатиме використання технології фандрайзингу як форму дієвої взаємодії. Застосування фандрайзингової діяльності дасть ефективний результат для розвитку інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії з метою досягнення спільної мети та задоволення суспільних потреб.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бондар В. Д. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства в Україні. 2014. URL: https://eprints.oa.edu.ua/1414/1/Стаття_ГС_Бондар.pdf.
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: протокол Ради Європи від 16.11.2009. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33.
- Конституційне право України: підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 468 с.
- Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
- Крицкалюк Н. І. Інституціоналізація громадянського суспільства як чинник становлення демократії в Україні : дис... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2016. 221 с.
- Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2008. № 1 (7). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.
- Лютюк О. С. Зміст та класифікація інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. № 29. С. 32–35.
- Марченко О. Взаємодія місцевого самоврядування й елементів громадянського суспільства: історіографія проблеми. *Наукові записки*. 2012. № 16. С. 97–108.
- Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 252.
- Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text>.
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
- Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 1. Ст. 2.
- Про органи самоорганізації населення : Закон України від 06.12.2012 № 2625-14. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254
- Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 23. Ст. 118.
- Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
- Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.
- Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року №68. Офіційний вісник Президента України. 2016. № 7. Ст. 162. С. 32.
- Belousov I., Gornev R., Mikheeva T. Problems of Interaction between Civil Society Institutions and Local Authorities. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. № 6. С. 307–310.
- The European Declaration of Urban Rights. Adopted by the Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992. URL: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.

REFERENCES

- Bondar, V. D. (2014). Rolj orghaniv miscevogho samovrjaduvannja u formuvanni ghromadjansjkogho suspiljstva v Ukrajinі [The role of local governments in the formation of civil society in Ukraine]. Retrieved from https://eprints.oa.edu.ua/1414/1/Statija_GhS_Bondar.pdf [in Ukrainian].
- Protokol Rady Jevropy Dodatkovyj protokol do Jevropejskoji khartiji miscevogho samovrjaduvannja pro pravo uchasti u spravakh orghanu miscevogho samovrjaduvannja vid 16.11.2009 [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local self-government of November 16, 2009]. (2015). *Oficijnyj visnyk Ukrajinjy – Official Gazette of Ukraine*, 33 [in Ukrainian].
- Poghorilko, V. F. (1999). Konstytucijne pravo Ukrajinjy [Constitutional law of Ukraine]. Kiev [in Ukrainian].
- Konstytucija Ukrajinjy [The Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
- Kryckaljuk, N. I. (2016). Instytucionalizacija ghromadjansjkogho suspiljstva jak chynnyk stanovlennja demokratiji v Ukrajinі [Institutionalization of civil society as a factor in the formation of democracy in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kyjiv [in Ukrainian].

Levchuk, M. Gh. (2008). *Vzajemodija orghaniv miscevogho samovrjaduvannja ta ghromadsjkykh ob'jednanj v umovakh decentralizaciji derzhavno-upravlinsjkykh poslugh* [Interaction of local governments and public associations in the context of decentralization of public administration services]. Retrieved from http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.

Lotjuk, O. S. (2014). Zmist ta klasyfikacija instytutiv ghromadjanskogho suspiljstva [Content and classification of civil society institutions]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogho nacionaljnogho universytetu*, 29, 32–35 [in Ukrainian].

Marchenko, O. (2012). Vzajemodija miscevogho samovrjaduvannja j elementiv ghromadjanskogho suspiljstva: istorioghrafija problemy [Interaction of local self-government and elements of civil society: historiography of the problem]. *Naukovi zapysky*, 16, 97–108 [in Ukrainian].

Law of Ukraine «On charitable activities and charitable organizations» № 5073-VI. (2013, July 5). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 25, 252 [in Ukrainian].

On the statement of the Order of assistance to carrying out public examination of activity of executive authorities. № 976. (2008, November 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p#Text>.

Law of Ukraine «On the local self-government in Ukraine» No. 280/97-VR. (2017, May 21). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, 170 [in Ukrainian].

Law of Ukraine «On the youth and children's public organizations» No. 281-XIV (1998, December 01). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 2 [in Ukrainian].

Law of Ukraine «On the bodies of selforganization of the population» No. 2625-14. (2012, December 6). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 48, 254 [in Ukrainian].

Law of Ukraine «On political parties in Ukraine». (2011, April 5). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 23, 118 [in Ukrainian].

Law of Ukraine «Trade Unions, Their Rights and Guarantees» No. 1045-XIV. (1999, September 15). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 45, 397 [in Ukrainian].

On freedom of conscience and religious organizations. No. 987-XII. (1991, April 23). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987-12> [in Ukrainian].

Decree of the President of Ukraine on the promoting the development of civil society in Ukraine No. 68. (2016, February 26). *Official Bulletin of the President of Ukraine*, 7, 162 [in Ukrainian].

Belousov, I., Gomev, R., & Mikheeva, T. (2015). Problems of Interaction between Civil Society Institutions and Local Authorities. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6, 307–310.

The European Declaration of Urban Rights. (1992). Adopted by the Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992. Available at: <http://eu.istanbul.gov.tr/Default.aspx?pid=8462>.

Данілова Лариса

Старший викладач

Херсонський національний технічний університет

Email: portalnayka@gmail.com

Губа Марина

Кандидат економічних наук, доцент

Херсонський національний технічний університет

Email: portalnayka@gmail.com

Макєшина Юлія

Кандидат філософських наук, доцент

Придніпровська державна академія фізичної культури і спорту

Email: portalnayka@gmail.com

Danilova Larysa

Senior Lecturer

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0001-8885-0621

Huba Maryna

Ph.D. of Economic Sciences, Assoc. Prof.

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-6624-9074

Makieshyna Yuliia

Candidate of Philosophical Sciences, Assos. Professor

Prydniprovsk State Academy of Physical Culture and Spor

ORCID: 0000-0002-2879-2930

Цитування: Данілова, Л., Губа, М., & Макєшина, Ю. (2020). Нормативно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 132–139. doi: 10.15421/1520112

Citation: Danilova, L., Huba, M., & Makieshyna, Yu. (2020). Normatyvno-pravovi zasady vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriadvannia ta instytutiv hromadianskoho suspilstva [Normative-legal bases of the interaction of local self-government bodies and institutes of civil society]. *Public administration aspects*, 8(6), 132–139. doi: 10.15421/1520112

Стаття надійшла / Article arrived: 19.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

Самоосвіта як складова підвищення інтегральної компетентності депутатів місцевих рад

Вікторія Лола, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена визначенню ролі самоосвіти у контексті підвищення інтегральної компетентності депутатів місцевих рад.

Обґрунтовано, що у результаті реформи місцевого самоврядування в Україні відбувається розширення повноважень депутатів місцевих рад. Це вимагає підвищеної уваги до кваліфікації вже діючих депутатів місцевих рад, та підготовки до депутатської діяльності найбільш активних членів територіальної громади та підтверджує актуальність питання самоосвіти депутатів у контексті підвищення їх інтегральних компетентностей.

Мета статті – визначити і обґрунтувати проблеми та перспективи самоосвіти як інструменту розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад.

У статті з'ясовано зміст і сутність поняття «самоосвіта». Визначено мету самоосвіти як засобу формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. Специфіка депутатської діяльності обумовлює те, що цілі та зміст самоосвіти депутатів місцевих рад визначається їх індивідуальними потребами та особистим та професійним досвідом, специфікою розвитку тієї чи іншої території, об'ємом та спеціалізацією депутатських повноважень. Проаналізовано основні форми самоосвіти депутатів місцевих рад. Серед них виокремлено традиційні та інноваційні. Розкрито їх сутність та зміст. Зроблено наголос на впровадженні інноваційних підходів до самоосвіти депутатів рад, зокрема, застосуванні цифрових технологій під час здійснення самоосвіти та необхідності розвитку цифрових компетентностей. Розглянуто можливості та значення SMART-освіти, розкрито її основні переваги у контексті самоосвіти депутатів місцевих рад.

Зроблено висновок, що систематична самоосвіта є важливим і ефективним інструментом формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. Визначено основні її характеристики. Наголошено на необхідності більш широкого впровадження інноваційних підходів до самоосвітньої діяльності депутатського корпусу.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, самоосвіта, депутати місцевих рад, інтегральна компетентність депутатів місцевих рад, підвищення кваліфікації, SMART-освіта, цифрові компетентності депутатів місцевих рад*

Self-education as a component of increasing the integral competence of members of local councils

Victoria Lola, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to defining the role of self-education in the context of increasing the integral competence of local council deputies.

It is substantiated that as a result of the reform of local self-government in Ukraine the powers of deputies of local councils are expanding. This requires increased attention to the qualifications of existing deputies of local councils, and preparation for parliamentary activities of the most active members of the territorial community and confirms the relevance of the issue of self-education of deputies in the context of improving their integrated competencies.

The purpose of the article is to identify and substantiate the problems and prospects of self-education as a tool for the development of integrated competence of local council deputies.

The article clarifies the meaning and essence of the concept of "self-education". The purpose of self-education as a means of forming the integral competence of deputies of local councils is determined. The specifics of deputy activity determine that the goals and content of self-education of local council deputies are determined by their individual needs and personal and professional experience, the specifics of the development of a territory, the scope and specialization of deputy powers.

The main forms of self-education of deputies of local councils are analyzed. Among them are traditional and innovative. Their essence and content are revealed. Emphasis is placed on the introduction of innovative approaches to self-education of council deputies, in particular, the use of digital technologies in the implementation of self-education and the need to develop digital competencies. Possibilities and significance of SMART-education are considered, its main advantages in the context of self-education of deputies of local councils are revealed.

It is concluded that systematic self-education is an important and effective tool for the formation of integrated competence of local council deputies. Its main characteristics are determined. The need for wider introduction of innovative approaches to self-educational activity of the deputy corps was emphasized.

Keywords: *Local Government, self-education, deputies of local councils, integral competence of deputies of local councils, advanced training, SMART-education, digital competences of deputies of local councils*

Самообразование как составляющая повышения интегральной компетентности депутатов местных советов

Виктория Лола, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена определению роли самообразования в контексте повышения интегральной компетентности депутатов местных советов.

Обосновано, что в результате реформы местного самоуправления в Украине происходит расширение полномочий депутатов местных советов. Это требует повышенного внимания к квалификации уже действующих депутатов местных советов, и подготовки к депутатской деятельности наиболее активных членов территориальной общины и подтверждает актуальность вопроса самообразования депутатов в контексте повышения их интегральных компетенций.

Цель статьи - определить и обосновать проблемы и перспективы самообразования как инструмента развития интегральной компетентности депутатов местных советов.

В статье выяснено содержание и сущность понятия «самообразование». Определены цели самообразования как средства формирования интегральной компетентности депутатов местных советов. Специфика депутатской деятельности обуславливает то, что цели и содержание самообразования депутатов местных советов определяется их индивидуальными потребностями и личным и профессиональным опытом, спецификой развития той или иной территории, объемом и специализации депутатских полномочий. Проанализированы основные формы самообразования депутатов местных советов. Среди них выделены традиционные и инновационные.

Раскрыта их сущность и содержание. Сделан упор на внедрении инновационных подходов к самообразованию депутатов советов, в частности, применении цифровых технологий при осуществлении самообразования и необходимости развития цифровых компетенций. Рассмотрены возможности и значение SMART-образования, раскрыто его основные преимущества в контексте самообразования депутатов местных советов.

Сделан вывод, что систематическая самообразование является важным и эффективным инструментом формирования интегральной компетентности депутатов местных советов. Определены основные ее характеристики. Отмечена необходимость более широкого внедрения инновационных подходов к самообразовательной деятельности депутатского корпуса.

Ключевые слова: *местное самоуправление, самообразование, депутаты местных советов, интегральная компетентность депутатов местных советов, повышение квалификации, SMART-образование, цифровые компетентности депутатов местных советов*

Вступ.

Зміни у сфері місцевого самоврядування, які відбуваються протягом останніх років не лише в Україні, а й в країнах Європи, привели до розширення повноважень депутатів місцевих рад, як на локальному, так і на регіональному рівнях. Таке зростання функціонального навантаження стало наслідком децентралізації, укрупнення місцевого самоврядування, посилення вимог до надання якісних публічних послуг, розширення участі приватного сектору в публічному управлінні, а також наявність широких дискреційних повноважень депутатів, зокрема у сфері приватизації, державних договорів, розподілу житла та ін. (Тарасенко, 2018). Усе це вимагає підвищеної уваги до кваліфікації вже діючих депутатів місцевих рад, та підготовки до депутатської діяльності найбільш активних членів територіальної громади – формування їх інтегральної компетентності (Серьогін, & Шпекторенко, 2019).

Варто наголосити, що у жовтні 2020 року, за даними ЦВК, в Україні обрано 42349 (з 43122 можливих мандатів) місцевих депутатів (усіх рівнів), серед них депутатів міських рад – 11086, сільських рад – 13669, селищних рад – 10068 (ЦВК, 2020). Це суттєва кількість людей, які не просто мають статус депутата місцевої ради, а й уповноважені впливати на формування регіональної та місцевої політики, представляти інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та забезпечувати вирішення актуальних проблем їх життєдіяльності.

Можливість і важливість підготовки депутатів до депутатської діяльності передбачена чинним законодавством. Так, стаття 33-1 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює, що депутат місцевої ради має право на підвищення своєї кваліфікації. Порядок організації підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад визначає відповідна рада.

Разом з тим, усталених практик підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад в порядку, визначеному місцевою радою, в Україні мало. Навчання депутатів місцевих рад визнається необхідною передумовою налагодження взаємодії та партнерських

відносин між депутатами місцевої ради та посадовими особами виконавчих органів, а також засобом підвищення якості рішень, які опрацьовуються та схвалюються місцевою радою. Як правило, заходи з підвищення кваліфікації (формування професійної компетентності) депутатів передбачаються місцевими програмами розвитку та фінансової підтримки органу місцевого самоврядування і часто включають участь депутатів у навчальних заходах, а також заходах з вивчення, аналізу, узагальнення і впровадження вітчизняного та світового досвіду розвитку місцевого самоврядування (Балдич, Гнидюк, & Трутковські, 2019).

Разом з тим, як засвідчують дані досліджень, 60 % складу депутатів змінюється кожного скликання (Балдич, Гнидюк, & Трутковські, 2019). Це, зокрема, підтверджую і результати останніх виборів – до Дніпровської міської ради VIII скликання (жовтень 2020 року), за підсумками виборів переобрано 27 чинних депутатів 7-го скликання, а саме 42 %. З одного боку, така статистика обумовлює питання щодо доцільності вкладання коштів у навчання діючих депутатів, а, з іншого, вимагає виваженої політики щодо підготовки новообраних представників депутатського корпусу до здійснення ними функцій та повноважень, пов'язаних із представництвом інтересів територіальної громади. Усе це актуалізує питання самоосвіти депутатів як інструменту формування та підвищення їх інтегральних компетентностей.

Аналіз дослідження та публікацій. Становлення та розвиток інформаційного суспільства обумовили формування так званої «економіки знань», що, у свою чергу, актуалізувало питання самоосвіти особистості як певного стилю сучасного життя, поведінки, навіть, способу існування. Ця теза особливо актуальна для професій, які безпосередньо пов'язані з виробленням та поширенням знань, їх постійними використанням у професійній діяльності, у тому числі й державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, громадських активістів та депутатів рад різних рівнів. Саме тому, питання самоосвіти є предметом наукових досліджень представників досить широко-

го кола наукових галузей. Так, у державному управлінні, теоретична та прикладні аспекти самоосвіти у контексті розвитку професіоналізму державних службовців розглядали у своїх роботах О. Брайченко, В. Вікторов, Н. Калашник, Н. Коваль, Н. Протасова, Л. Михайлишин, та ін. Не зважаючи на те, що проблеми формування та розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад розкриваються у публікаціях Н. Гончарук, С. Серьогіна, Л. Прудіус, І. Шпекторенка та ін., у науковій літературі не досліджено роль самоосвіти у цих процесах.

Це обумовлює мету даної статті – визначити і обґрунтувати проблеми та перспективи самоосвіти як інструменту розвитку інтегральної компетентності депутатів місцевих рад.

Результати дослідження. Самоосвіта визнається одним із найбільш ефективних напрямів розвитку професійної компетентності, професіоналізму, професійної мобільності, що зумовлює наступність, послідовність післядипломної освіти, підвищення кваліфікації публічних службовців (Протасова, 2005; Коваль, 2018),

Крім того, самоосвіта не лише дозволяє отримати індивіду нові знання, новий досвід вирішення проблем, а й більш повно розкрити свій духовний, інтелектуальний потенціал, розширити власний світогляд і реалізувати приховані, на перший погляд, здібності. Дослідження науковців доводять, що пересічна людина у своєму особистому житті, професійній діяльності та при здійсненні соціальної взаємодії розвиває тільки 10 % своїх прихованих розумових здібностей, інші залишаються нею не реалізованими. Досвід показує, що задіяти їх можливо передусім за рахунок самоосвіти і бажання самого індивіда пізнати невідоме (Коваль, 2018). Разом з тим, у контексті формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, вона взагалі стає одним з основних методів отримання знань та формування відповідних вмінь і навичок.

Аналіз психолого-педагогічної літератури засвідчує, що єдиного визначення поняття «самоосвіта» не існує. Так, наприклад, найбільш популярними є наступні визначення:

– М. Касьяненко визначає самоосвіту як цілеспрямований процес самостійного оволодіння цілісною системою знань та вмінь,

поглядів і переконань, прогресивним досвідом у певній сфері діяльності під впливом особистих і суспільних інтересів (1988);

– академік С. Гончаренко визначає самоосвіту як освіту, яку отримує людина у процесі самостійної роботи без проходження систематичного курсу навчання у стаціонарному навчальному закладі, зокрема, він зазначає, що «Самоосвіта – самостійна освіта, отримання системних знань у певній галузі науки, техніки, культури, політичного життя та ін., яка передбачає безпосередній інтерес особистості в органічному поєднанні із самостійністю у вивченні матеріалу» (1997).

У контексті нашого дослідження слід зазначити, що у «Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» самоосвіта визначається як «самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям». Вона може здійснюватися у формі участі у конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо (Положення, 2019).

Як засвідчують наукові дослідження, перші спроби створити класифікацію видів самоосвіти були зроблені ще в XIX ст. (Калашник, 2012). У сучасному світі проблема самоосвіти постає як одна з найбільш актуальних. На кожному етапі його розвитку, у міру вдосконалення системи освіти, процесів навчання і виховання з'являються нові аспекти цієї проблеми, пов'язані передусім зі зміною змісту, постановкою актуальних завдань і розширенням кола суб'єктів самоосвіти. При цьому слід враховувати той факт, що, як стверджує педагогічна наука, в процесі навчання з лекційного курсу засвоюється слухачами лише 20 % інформації, з використанням наочних форм викладання – 40–50 %, а з використанням самостійної роботи – до 80 % (Вікторов, 2007, с. 69).

Як ми вже наголошували, соціальні трансформації, зумовлені переходом до інформаційного суспільства, актуалізують

проблему становлення нової парадигми освіти, що характеризується перенесенням акцентів з освітньої діяльності саме на самоосвітню. Саме тому, доцільно дослухатися до Н. Коваль, яка розглядає наступні причини підвищення ролі самоосвіти на сучасному етапі суспільного розвитку (2018):

- інформаційне суспільство базується на виробництві нового знання, його широкому поширенні й споживанні;

- у новому інформаційному способі розвитку джерело ефективності праці (управління, публічного службовця, в т.ч. й депутата місцевої ради) полягає в технології генерування знань, оброблення інформації та символічній комунікації;

- знання є невичерпним ресурсом на відміну від природних і людських. Реорганізація виробництва і поширення знань, зміна видів комунікації дозволяє перетворити великі масиви інформації на ефективні знання;

- індивідуально-особистісний процес перетворення інформації в знання (самоосвіта) стає провідним видом діяльності публічного службовця в інформаційну епоху;

- в інформаційному суспільстві різко зростає роль освіти, що забезпечує отримання нового знання і навчає людину навичкам самоосвіти;

- соціальна структура інформаційного суспільства характеризується високою питомою вагою груп, безпосередньо пов'язаних із процесами виробництва, розподілу і споживання інформації;

- провідним видом діяльності в інформаційному суспільстві є робота з інформацією, яка за своєю природою є різновидом самоосвіти (Коваль, 2018; Шуклина, 2004, с. 63).

Важливим є визначення мети самоосвіти як засобу формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. У цьому контексті хотілось би навести класифікацію цілей самоосвіти, запропоновану Калашник Н.С. (2012):

- самоціль – діяльність, предмет або інформація провокують і створюють мотиви освоєння знань (наприклад, освоєння персонального комп'ютера, нових комп'ютерних програм обліку та звітності, ознайомлення з вимогами якогось нормативного документа тощо);

- попутна самоосвіта – у ході цілеспрямованої діяльності особа дізнається якусь

нову інформацію чи набуває умінь, що дозволяє їй використовувати ці знання та вміння в подальшому (наприклад, засвоєння навиків швидкочитання або розвиток загальних комунікативних навичок, розвиток логіки в ході навчання гри в шахи тощо);

- цілеспрямована самоосвіта, пов'язана з тим, що особистість/професійна група сама ставить собі мету в певній сфері діяльності. Ця мета визначає подальші кроки, пошук засобів для реалізації мети, самостійність у постановці завдань та вирішенні їх, самооцінку у визначенні результатів поставлених завдань (Калашник, 2012).

Специфіка депутатської діяльності обумовлює те, що усі запропоновані вище цілі самоосвіти можуть мати місце. Слід наголосити, що цілі та зміст самоосвіти депутатів місцевих рад визначається індивідуальними потребами кожного учасника освітнього процесу, які обумовлюються їх особистим та професійним досвідом, специфікою розвитку тієї чи іншої території, об'ємом та спеціалізацією депутатських повноважень, та ін. Вони можуть бути як самодостатніми (пов'язаними з виконанням конкретних депутатських функцій та вирішенням конкретних проблем місцевого розвитку), так і мати більш комплексний характер (наприклад, розвиток комунікативних навичок, оволодіння цифровими компетентностями, тощо), що не обмежується лише депутатською діяльністю.

Аналізуючи основні форми самоосвіти як складової формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад, можна відзначити наступні, найбільш традиційні з них:

- самостійна робота з літературою, аудіо та відео матеріалами, прослуховування відкритих лекцій, тощо;

- проходження спеціалізованих та загальних курсів підвищення кваліфікації, різноманітних тренінгів, із залученням викладачів, тьюторів, тренерів, тощо.

Величезну роль при цьому відіграють формалізовані види освіти. Їх значення у контексті забезпечення розвитку самоосвіти відзначає І. В. Шпекторенко (2006). Зокрема, це: самоосвіта під час здобуття вищої освіти; самоосвіта для вступу до аспірантури й навчання у ній; самоосвіта для власних або професійних потреб, та ін..

Особливу роль у процесі самоосвіти публічних службовців, на думку Г. Коваль, відіграють центри підвищення кваліфікації (2018). Їх основні завдання при цьому:

- формування гнучких перспективних і поточних графіків самоосвіти на основі аналізу потреб у навчанні державних службовців і персоніфікованого контролю за його здійсненням з боку керівників органів виконавчої влади;

- підготовка пропозицій до програм самоосвіти на основі загальнодержавних, єдиних стандартів і професійно-кваліфікаційних вимог до посад державних службовців (особливо функціональної та галузевої складових змісту навчання), вимог регіону з використанням моделей змісту навчального плану та його розподілу за тижнями навчання;

- шляхом ширшого застосування самоосвіти забезпечувати перехід від ознайомчої, інформативної форми навчання слухачів до діяльної, пошукової, інтерактивної;

- максимальне врахування в навчально-методичному забезпеченні самоосвіти особливостей та специфіки раніше отриманої слухачами освіти;

- використання професійного досвіду кожного учасника навчального процесу;

- визначення змісту діяльності відповідно до проблематики самоосвіти, що пов'язана з початковою підготовкою, професійним досвідом, останньою посадою службовця, який перебуває на навчанні, з його індивідуальними освітніми потребами;

- організація самоосвіти (коли потрібно) на основі аналізу конкретних випадків і ситуацій. Усе це справедливо і для визначення ролі центрів підвищення кваліфікації у самоосвіті місцевих депутатів.

Крім того, досить часто самоосвітня діяльність депутатів може передбачати певну науково-дослідницьку роботу щодо реалізації своїх індивідуальних та професійних потреб, засвоєння теоретичних знань та практичну апробацію особистих професійних надбань. Вона може бути як індивідуальною, так й індивідуально-груповою, що уможливорюється формуванням певних творчих груп «за інтересами», їх кооперацією у процесі підвищення кваліфікації, а також здійснення обміну досвідом, що також є однією зі складових самоосвіти.

Досить часто функціональне навантаження щодо забезпечення самоосвіти депутатського корпусу місцевих рад бере на себе громадський сектор.

Важливою сучасною складовою самоосвіти є навчальні тренінги, ділові ігри, тощо. Цікавим, у цьому контексті, є досвід здійснення самоосвіти за допомогою методики «Edutainment».

«Edutainment» або ігрове навчання – це форма навчального процесу в умовних ситуаціях, спрямована на відтворення і засвоєння суспільного досвіду у всіх його проявах: знаннях, навичках, уміннях, емоційно-оціночній діяльності. В даний час часто називається едьютейнментом (англ. Edutainment), яке означає освітні розваги або навчання за допомогою розваги («Edutainment», 2019).

Використання методики «Edutainment» може значно підвищувати ефективність навчального процесу, оскільки надає можливість візуалізувати, досліджувати, експериментувати, формувати нові ідеї і концепції, а також переформатовувати старі. Є. Ю. Кармалова та А. А. Ханкєєва (2018 рік) виділяють наступні специфічні ознаки даної технології навчання: захоплення – ініціює розвиток нових навичок та нових знань; ситуація розваги знімає нервову напругу та мотивує до освітньої діяльності; гра – є універсальним навчальним інструментом; застосування сучасних технологій (аудіо та відео матеріалів, елементів гри в мультимедійному форматі, тощо).

У контексті застосування інноваційних підходів до здійснення самоосвіти депутатами місцевих рад, слід зазначити, що цифрові технології поступово стали невід'ємною частиною усіх сфер нашого буття, у тому числі й – політичного. Сучасні тренди «цифрової держави», «держави у смартфоні» є окремими виявами імплементації концепцій е-уряду та е-демократії і безпосередньо пов'язані з інституалізацією «віртуальної реальності» у соціальній сфері, її «реалізацією», серед іншого й у публічному управлінні. Світовий цивілізаційний поступ засвідчує невідворотність вказаних процесів і ставить перед національними та регіональними урядами нові завдання. Не залишаються осторонь і локальні спільноти – територіальні громади.

Нові сучасні тенденції цифровізації та віртуалізації публічного управління неминуче виявляються на місцевому рівні висуваючи відповідні вимоги як до посадових осіб місцевого самоврядування, так і до депутатського корпусу. Пріоритетне місце при цьому відводиться саме оволодінню ними відповідними цифровими навичками.

Слід значити, що з одного боку цифрові компетентності депутатів місцевих рад можуть бути метою самоосвіти представників депутатського корпусу, а з іншого, наявність у них таких навичок, їх розвиненість відкривають нові можливості для самоосвітньої діяльності із застосування цифрових інструментів.

Мережа Інтернет – є актуальною сучасною платформою для роботи депутата місцевої ради. У літературі докладно аналізуються окремі можливості, які вона надає. Серед них, зокрема, ведення персонального веб-сайту, особистого блогу, ютуб-каналу, сторінки у соціальних мережах (Руснак, 2016). За їх допомогою депутати можуть реалізувати або підвищити свій лідерський потенціал, налагодити діалог з громадськістю, інформувати населення про свою роботу, реалізувати принципи підзвітності та прозорості, тощо. Разом з тим, Інтернет – це ще й платформа для навчання, де депутат місцевої ради може отримати потрібну йому інформацію щодо вирішення тієї чи іншої проблеми, ознайомитися з існуючим вітчизняним та зарубіжним досвідом, підвищити свою компетентність та фаховість у питаннях, що його цікавлять.

В Україні існує декілька освітянських інтернет-платформ, які містять безплатні, високоякісні онлайн-курси, що сприяють задоволенню потреб громадян щодо особистісного та професійного зростання: Prometheus, Edera, ВUOnline, Moodle, Wisecow, та інші. Це не всі приклади можливостей для самоосвіти депутатів місцевих рад на базі мережі Інтернет. Слід зазначити, що така самоосвіта із застосуванням технологій дистанційного навчання забезпечує:

- доступність освіти через просту процедуру реєстрації їх на інтернет-платформі;
- проходженню навчання без відриву від основної роботи;
- можливості проходження курсу у будь-який час, який вибирає слухач;
- велику варіативність навчання, що до-

сягається модульною конструкцією навчальних планів та дистанційних курсів;

- можливістю вільного вибору слухачами послідовності та порядку вивчення матеріалу;
- економію грошових коштів та витрат на транспорт завдяки відсутності очних занять (Гуменна, 2019, с. 69–72).

Натомість е-урядування, е-документообіг, е-послуги, е-взаємодія з громадянами – стали важливими складовими діджиталізації публічного управління, а, отже, формування відповідних навичок є обов'язковим для народних обранців усіх рівнів. Поширеними інструментами електронної демократії, які застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні петиції, електронні звернення, електронні бюджети участі та електронні консультації. Спілкування у мережі реалізується через використання електронних скриньок, месенджерів, соціальних мереж.

Слід зазначити, що пандемія коронавірусу істотно вплинула не лише на економічне та соціальне життя усього суспільства. Вона обновила інституалізацію нових комунікаційних форм на базі цифрових технологій, які уможливають формальне та неформальне спілкування в дистанційному форматі в режимі реального часу. Це ж стосується й роботи депутатського корпусу. Більшість місцевих рад внесли зміни до своїх регламентів роботи весною 2020 року щодо проведення пленарних засідань рад (а також засідань постійних комісій) дистанційно.

Разом з тим, слід враховувати: розвиток інформаційного суспільства передбачає, що віртуальна реальність поступово стає невід'ємною частиною нашого існування. При цьому варто наголосити, що мова йде не стільки про технічні аспекти її розуміння, скільки про соціальні. Беззаперечним є той факт, що Інтернет, який власне і уможливорює формування віртуальної соціальної реальності, є важливим засобом соціалізації людини, платформою для віддаленого спілкування, обміну інформацією, досвідом, ідеями. Він дає можливості об'єднуватися заради проведення спільних дій і реалізації суспільно-значущих проєктів (різноманітні краудсорсингові платформи), здійснювати соціальну підтримку, залучатися до політичних дискусій тощо.

Слід зазначити, що останнім часом, ключове значення у освіті, у тому числі й професійній, займають інформаційно-комунікаційні технології, які розвиваються на базі технологічного забезпечення «SMART». Це абревіатура для самостійної, мотивованої, адаптивної, збагаченої ресурсами, із залученням вбудованих технологій (Self-directed, Motivated, Adaptive, Resource-enriched, Technology embedded) освіти. Цим уможливується вихід до нового шляху динаміки, що забезпечують smart-економіка, smart-освіта, smart-суспільство, здатні до реакції на наявність глобальних змін у світовій системі та відповідності до тенденцій, які диктує технологічна революція. Громадяни, що утворюють smart-суспільство, навчаються упродовж всього процесу життєдіяльності, продукуючи інноваційні ідеї, шукаючи разом із представниками влади як можна розв'язати соціальні проблеми, стаючи громадянами світової спільноти. Ключовим завданням сучасного smart-навчання є – створити гнучке та відкрите середовище освіти: гаджети, відкриті освітні ресурси, система їх управлінського процесу. Розвитком smart-навчання передбачаються: 1) розроблені і запроваджені цифрові підручники; 2) онлайн-класи і електронна система оцінки знань; 3) широке застосування освітнього ресурсу в інтересах громадськості; 4) підвищення освітнього рівня, що полягає етиці застосування ІКТ, щоб розв'язати пов'язані з ІКТ соціальні проблеми; 5) зростання кваліфікаційного рівня вчительського складу для того, щоб ширше застосовувати smart-освіту; 6) формування бази навчальних послуг та ін. (Качан, 2018). Усе це корелюється з основними сучасними трендами у навчанні, які ще у 2012 році були озвучені на сторінках видання Forbes (Левин, 2012), серед яких, зокрема, дистанційна освіта, персоніфікація навчання, гейміфікація, інтерактивні підручники, застосування відеоігр. Розвиток «SMART»-освіти є перспективним напрямом удосконалення самоосвіти депутатів місцевих рад, оскільки поєднує в собі як формальну, так й інформальну освіту. Її фундаментом є саме навички самоосвіти – здатність визначати свої освітні потреби, формулювати мету самоосвіти та на основі цього формувати індивідуальну освітню (у даному контексті – «самоосвітню») траєкторію, уміння самостійно визначити зміст та джерела навчання, обирати найбільш прий-

нятні інструменти для цього, тощо. Перевагами «SMART»-освіти у контексті самоосвіти депутатів місцевих рад є можливість створення особистого освітнього контенту, його багатоаспектність та безпервність оновлення змісту, мотивація до подальшого розвитку професійної компетентності.

Висновки. Таким чином, систематична самоосвіта є важливим і ефективним інструментом формування інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. Характеризуючи її, слід зазначити, що:

- по-перше, самоосвіта є індивідуальною формою підвищення кваліфікації (формування професійних компетентностей) депутатів місцевих рад,

- по-друге, вона є конкретно-особистісно обумовлена, тоб то форми, зміст, самоосвіти визначаються початковим базовим рівнем освіти суб'єкту самоосвіти (депутата місцевої ради), його професійною спрямованістю, колом депутатських повноважень та інтересів, особливостями та рівнем представницького органу влади, до якого він входить (локальний – місто, село, селище; районний, обласний), індивідуальними рисами характеру, тощо;

- по-третє, самоосвіта істотно відрізняється від формальної освіти (хоча на практиці вони є взаємообумовлені) та підвищення кваліфікації, оскільки, досить часто, носить поза інституційний характер;

- по-четверте, самоосвіта передбачає певну безперервність, хоча й може відзначатися різним темпом роботи над засвоєнням нових компетентностей;

- по-п'яте, важливою складовою самоосвіти є її творчий характер, орієнтованість на застосування креативних, інноваційних підходів не лише у навчанні, а й застосуванні засвоєних знань;

- по-шосте, самоосвіта, серед іншого, є важливою складовою самоактуалізації особистості, передумовою її самореалізації.

До основних форм самоосвіти депутатів місцевих рад слід віднести:

- традиційні: самостійна робота з літературою, аудіо- та відеоматеріалами, прослуховування відкритих лекцій, тощо; проходження спеціалізованих та загальних курсів підвищення кваліфікації, різноманітних тренінгів, із залученням викладачів, тьюторів, тренерів, тощо;

– інноваційні: самоосвіта на базі освітніх інтернет-платформ, використання ігрових технологій («Edutainment»), тощо. Важливим сучасним напрямом розвитку освіти загалом є SMART-освіта, яка ґрунтується на засадах самоосвіти й передбачає відносну безперервність

(«освіта впродовж життя»), персоналізацію (формування індивідуальної цілі та змісту освіти, самостійний пошук джерел навчання), можливість створення особистого освітнього контенту, багатоаспектність та мотивація до подальшого професійного зростання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

«Edutainment» або ігрове навчання – це форма навчального процесу в умовних ситуаціях, спрямована на відтворення і засвоєння суспільного досвіду у всіх його проявах: знаннях, навичках, уміннях, емоційно-оцінній діяльності. Empire ENGLISH SCHOOL. 2019. URL: <https://englishempire.com.ua/uk/metodykaedutainment/>.

Балдич Н., Гнидюк Н., Цезарій Трутковськи. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування в Україні: аналітичний звіт. Квітень 2019. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf.

Вікторов В. Г., Шпекторенко І. В. Самоосвіта державних службовців у навчанні за Професійною програмою підвищення кваліфікації : навч.-метод. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 38 с.

Гончаренко С. У. Самоосвіта. *Український педагогічний словник*. Київ : Либідь, 1997. 376 с.

Гуменна К. Інтернет-платформи для розвитку цифрових компетенцій державних службовців в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.). Київ : НАДУ, 2019. С. 69–72

Калашник Н. С. Класифікація форм самоосвіти державних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_32.

Касьяненко М. Д. Самостоятельная работа студента : учеб. пособие для слушателей ФПК вузов. Киев : УМК ВО, 1988. 280 с.

Качан Я. В. Впровадження інноваційних технологій у підготовці публічних службовців. *Державно управлінські студії*. 2018. № 8 (10). URL: <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/11/Kachan-YA.V.-Innov.-tekhhol..pdf>.

Климнюк В. Є. Віртуальна реальність в освітньому процесі. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2018. № 2(56). С. 207–212.

Коваль Г. В. Самоосвіта як ефективний напрям розвитку професіоналізму державного службовця. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/34.pdf

Левин М. Как технологии изменят образование: пять главных трендов. *Forbes*. URL: <https://www.forbes.ru/tehnobudushchee/82871-kak-tehnologii-izmenyat-obrazovanie-pyat-glavnyh-trendov>.

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 від 06.02.2019 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.

Протасова Н., Брайченко О. Самоосвіта як чинник розвитку професіоналізму державних службовців. *Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми* : зб. наук. та наук.-метод. пр. ; кол. авт.; за заг. ред. В. І. Лугового, В. Г. Понеділко. Київ : НАДУ, 2005. Вип. 2. С. 52–64.

Руснак Б. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. *Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*. 2016. С. 253–259. URL: http://cvu.od.ua/db_pic/images/files/file_1488396394.6047.pdf

Серьогін С. М., Шпекторенко І. В. Структура інтегральної компетентності депутатів місцевих рад України. *Публічне управління та адміністрування: теорія та практика*. 2019. № 1 (21). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01\(21\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01(21)/18.pdf)

Тарасенко Т. М. Відповідальність депутатів місцевих рад в контексті розвитку місцевої та регіональної демократії. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. № 1 (19). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_1_16

Центральна виборча комісія. Місцеві вибори України. 2020. *Офіційний веб-портал*. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html.

Шпекторенко І. В. Розробка технології особистісно-орієнтованої освіти державного службовця. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 3 (27). ОРІДУ НАДУ, 2006. С. 193–198.

Шуклина Е. А. К новой парадигме образования XXI века: от образования к самообразованию. *Образование и общество*. 2004. № 3 (26). С. 3–67.

REFERENCES

- «Edutainment» або ighrove navchannja – ce forma navchal'nogho procesu v umovnykh sytuacijakh, sprjamovana na vidtvorenja i zasvojenja suspil'nogho dosvidu u vsikh jogho projavakh: znannjakh, navychkakh, uminnjakh, emocijno-ocinochnij dijajnosti ["Edutainment" or game learning – is a form of learning process in conditional situations, aimed at reproducing and mastering social experience in all its manifestations: knowledge, skills, abilities, emotional and evaluative activities]. (2019). Empire ENGLISH SCHOOL. Retrieved from <https://englishempire.com.ua/uk/metodykaedutainment/> [in Ukrainian].
- Baldych, N., Ghnydjuk, N., & Cezarij Trutkovskyj. (2019, April). Doslidzhennja navchalnykh potreb predstavnykiv orghaniv miscevogho samovrjaduvannja v Ukraini: analitychnyj zvit [Research of educational needs of representatives of local governments in Ukraine: analytical report]. Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf [in Ukrainian].
- Viktorov, V. Gh., & Shpektorenko, I. V. (2007). *Samoosvita derzhavnykh sluzhbovciv u navchanni za Profesijnuju prohramuju pidvyshhennja kvalifikaciji* [Self-education of civil servants in training according to the Professional program of advanced training: teaching method. way]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
- Ghoncharenko, S. U. (1997). *Samoosvita. Ukrajins'kyj pedagogichnyj slovnyk* [Self-education. Ukrainian pedagogical dictionary]. Kyiv: Lybidj [in Ukrainian].
- Ghumenna, K. (2019). Internet-platformy dlja rozvytku cyfrovnykh kompetencij derzhavnykh sluzhbovciv v Ukraini [Internet platforms for the development of digital competencies of civil servants in Ukraine.]. Proceedings of II All-Ukrainian Scientific and Practical Conference: *Teorija ta praktyka publichnogho upravlinnja ta administruvannja u XXI storichchi – Theory and practice of public administration in the XXI century*. (pp. 69–72). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Kalashnyk, N. S. (2012). Klasyfikacija form samoosvity derzhavnykh sluzhbovciv [Classification of forms of self-education of civil servants]. *Publichne administruvannja: teorija ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_32 [in Ukrainian].
- Kas'janenko, M. D. (1988). *Samostojatel'naja rabota studenta : ucheb. posobie dlja slushatelej FPK vuzov* [Independent student work: textbook. manual for students of FPK universities]. Kiev: UMK VO [in Russian].
- Kachan, Ja. V. (2018). Vprovadzhennja innovacijnykh tekhnologij u pidgotovci publichnykh sluzhbovciv [Introduction of innovative technologies in training of public servants]. *Derzhavno upravlins'ki studiji – Public administration studies*, 8 (10). Retrieved from <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/11/Kachan-YA.V.-Innov.-tekhnol..pdf> [in Ukrainian].
- Klymnjuk, V. Je. (2018). Virtualjna realnistj v osvittjomu procesi [Virtual reality in the educational process]. *Zbirnyk naukovykh pracj Kharkivskogho nacional'nogho universytetu Povitrjanykh Syl – Collection of scientific works of Kharkiv National University of the Air Force*, 2(56), 207–212 [in Ukrainian].
- Kovalj, Gh. V. (2018). Samoosvita jak efektyvnyj naprjam rozvytku profesionalizmu derzhavnogho sluzhbovcja [Self-education as an effective direction of development of professionalism of the civil servant]. *Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja i miscevogho samovrjaduvannja – Theory and practice of public administration and local self-government*, 2. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/34.pdf [in Ukrainian].
- Levin, M. Kak tehnologii izmenjat obrazovanie: pjat' glavnyh trendov [How technology will change education: five main trends]. *Forbse*. Retrieved from <https://www.forbes.ru/tehnobudushchee/82871-kak-tehnologii-izmenyat-obrazovanie-pyat-glavnyh-trendov> [in Ukrainian].
- On approval of the Regulations on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils. No. 106. (2019, February 06). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
- Protasova, N., & Brajchenko, O. (2005). Samoosvita jak chynnyk rozvytku profesionalizmu derzhavnykh sluzhbovciv [Self-education as a factor in the development of professionalism of civil servants]. *Navchalnyj proces u zakladakh systemy perepidgotovky i pidvyshhennja kvalifikaciji kadrov: dosvid ta problemy – The educational process in the institutions of the system of retraining and advanced training: experience and problems*. (No. 2, pp. 52–64). V. I. Lughovogho, V. Gh. Ponedilko (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Rusnak, B. (2016). *Misceve samovrjaduvannja v Ukraini: teorija i praktyka. Posibnyk dlja deputativ miscevykh rad ta siljs'kykh, selyshnykh, mis'kykh gholiv* [Local self-government in Ukraine: theory and practice. Handbook for deputies of local councils and village, settlement, city mayors]. (pp. 253–259). Retrieved from http://cvu.od.ua/db_pic/images/files/file_1488396394.6047.pdf [in Ukrainian].
- Serjoghin, S. M., & Shpektorenko, I. V. (2019). Struktura integrahlnoji kompetentnosti deputativ miscevykh rad Ukrainy [Structure of integral competence of deputies of local councils of Ukraine]. *Publichne upravlinnja ta administruvannja: teorija ta praktyka – Public administration and administration: theory and practice*, 1 (21). Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01\(21\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-01(21)/18.pdf) [in Ukrainian].

Tarasenko, T. M. (2018). Vidpovidalnistj deputativ miscevykh rad v konteksti rozvytku miscevoji ta rehionalnoji demokratiji [Responsibility of deputies of local councils in the context of development of local and regional democracy]. *Publichne administruvannja: teorija ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 1 (19). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_1_16 [in Ukrainian].

Centraljna vyborcha komisija. (2020). Miscevi vybory Ukrainy [Local elections in Ukraine]. *Official web-portal*. Retrieved from https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm002pt001f01=695pt00_t001f01=695.html [in Ukrainian].

Shpektorenko, I. V. (2006). Rozrobka tekhnologiji osobystisno-orijentovanoji osvity derzhavnogho sluzhbovca [Development of technology of personality-oriented education of a civil servant]. *Aktualjni problemy derzhavnogho upravlinnja – Actual problems of public administration*, 3 (27), 193–198. ORIDU NADU [in Ukrainian].

Shuklina, E. A. (2004). K novoj paradigme obrazovaniya XXI veka: ot obrazovaniya k samoobrazovaniju [To the new paradigm of education of the XXI century: from education to self-education]. *Obrazovanie i obshchestvo – Education and society*, 3 (26), 3–67 [in Ukrainian].

Лола Вікторія

Кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України

Email: vikalolag@gmail.com

Lola Victoria

Candidate of Public Administration
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

Цитування: Лола, В. (2020). Самоосвіта як складова підвищення інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 140–150. doi: 10.15421/1520113

Citation: Lola, V. (2020). Samoosvita yak skladova pidvyshchennia intehralnoi kompetentnosti deputativ mistsevykh rad [Self-education as a component of increasing the integral competence of members of local councils]. *Public administration aspects*, 8(6), 140–150. doi: 10.15421/1520113

Стаття надійшла / Article arrived: 20.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

Розвиток корпоративного сектору економіки: стан і напрями розвитку в публічному управлінні

Олена Бобровська, Павло Фролов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Розглянуто історичний шлях розвитку корпоративного способу суспільної діяльності як практичної потреби усупільнення людської праці і добровільного об'єднання людей для здійснення спільних господарських справ. Підкреслено, що теоретичні дослідження і обґрунтований законодавчий супровід розвитку корпоративного способу господарювання з'явилися пізніше, хоча їх напрями продовжують поглиблюватись. Зазначено, що протягом останніх років у зарубіжних країнах активно використовується корпоратизм. Відмічено, що в сучасній Україні корпоратизація діяльності зосереджена в державному секторі економіки, переважно в публічних акціонерних товариствах, хоча ефективність їх діяльності не відповідає очікуванням. Акцентовано, що існує необхідність посилення контролю державної влади за розвитком корпоративного сектору держави, підвищення відповідальності за дотримання законодавчих актів і пошуку подальших шляхів розвитку корпоративного сектору господарювання, який довів свою ефективність у зарубіжних країнах. Дослідження спрямовано на пошук нових можливостей застосування цього способу господарювання в муніципальному секторі економіки – територіальних громадах. Зазначено, що корпоративна організація господарської діяльності на сучасному етапі перебуває під впливом трансформаційних змін у суспільстві, коли відбувається інтеграція різних форм власності. Наведено характеристики муніципальних утворень як природних корпорацій. Обґрунтовано напрями законодавчого і нормативного забезпечення становлення й використання корпоративного способу господарювання в організаційно-правовій формі – муніципальні корпорації з урахуванням форми і складників комунальної власності, а також особливостей корпоративних прав жителів територіальних громад. Розглянуто тенденції і напрями розвитку корпоративного способу господарювання в територіальних громадах, визначено фактори та запропоновано заходи, які будуть сприяти розвитку корпоративного сектору муніципальної економіки та інституалізації корпоративного управління на цьому рівні.

Ключові слова: корпоратизм, корпоративне управління, акціонерні товариства, державна і муніципальна економіка, власність, організаційні форми суспільної праці, територіальні громади, економічний і соціальний розвиток

Development of the corporate sector of the economy: state and directions of development in public administration

Olena Bobrovska, Pavlo Frolov, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The historical way of development of the corporate way of social activity as a practical need of socialization of human work and voluntary association of people for realization of joint economic affairs is considered. It is emphasized that theoretical research and well-founded legislative support for the development of corporate governance appeared later, although their directions continue to deepen. It is noted that corporatism has been actively used in foreign countries in recent years. It is noted that in modern Ukraine the corporatization of activity is concentrated in the public sector of the economy, mainly in public joint stock companies, although the efficiency of their activities does not meet expectations. It is emphasized that there is a need to strengthen state control over the development of the corporate sector of the state, increase accountability for compliance with legislation and find further ways to develop the corporate sector, which has proven its effectiveness in foreign countries. The research is aimed at finding new opportunities for the application of this method of management in the municipal sector of the economy - local communities. It is noted that the corporate organization of economic activity at the present stage is under the influence of transformational changes in society, when there is an integration of

different forms of ownership. The characteristics of municipalities as natural corporations are given. The directions of legislative and normative support of formation and use of corporate way of management in the organizational and legal form - municipal corporations taking into account the form and components of communal property, and also features of corporate rights of inhabitants of territorial communities are substantiated. The tendencies and directions of development of the corporate way of managing in territorial communities are considered, the factors are defined and the measures which will promote development of the corporate sector of municipal economy and institutionalization of corporate management at this level are offered.

Keywords: corporatism, corporate governance, joint-stock companies, state and municipal economy, property, organizational forms of social work, territorial communities, economic and social development

Развитие корпоративного сектора экономики: состояние и направления развития в публичном управлении

Елена Бобровская, Павел Фролов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Рассмотрен исторический путь развития корпоративного способа общественной деятельности как практической потребности обобществления человеческого труда и добровольного объединения людей для осуществления совместных хозяйственных дел. Подчеркнуто, что теоретические исследования и обоснованное законодательное сопровождение развития корпоративного способа хозяйствования появились позже, хотя их направления продолжают углубляться. Отмечено, что в последние годы в зарубежных странах активно используется корпоратизм. Отмечено, что в современной Украине корпоратизация деятельности сосредоточена в государственном секторе экономики, преимущественно в публичных акционерных обществах, хотя эффективность их деятельности не соответствует ожиданиям. Акцентируется, что существует необходимость усиления контроля государственной власти по развитию государственного корпоративного сектора, повышение ответственности за соблюдение законодательных актов и поиска дальнейших путей развития корпоративного сектора хозяйствования, который доказал свою эффективность в зарубежных странах. Исследование направлено на поиск новых возможностей применения этого способа хозяйствования в муниципальном секторе экономики – территориальных громадах. Отмечено, что корпоративная организация хозяйственной деятельности на современном этапе находится под влиянием трансформационных изменений в обществе, когда происходит интеграция различных форм собственности. Приведены характеристики муниципальных образований как природных корпораций. Обоснованы направления законодательного и нормативного обеспечения становления и использования корпоративного способа хозяйствования в организационно-правовой форме – муниципальные корпорации с учетом формы и составляющими коммунальной собственности, а также особенностей корпоративных прав жителей территориальных громад. Рассмотрены тенденции и направления развития корпоративного способа хозяйствования в территориальных громадах, определены факторы и предложены меры, которые будут способствовать развитию корпоративного сектора муниципальной экономики и институализации корпоративного управления на этом уровне.

Ключевые слова: корпоратизм, корпоративное управление, акционерные общества, государственная и муниципальная экономика, собственность, организационные формы общественного труда, территориальные общины, экономическое и социальное развитие

Постановка проблеми.

Для розуміння феномену корпоратизму і його застосування в нових сферах чи розширення кордонів використання його можливостей доцільно більш глибоко розглянути його виникнен-

ня, сутність, теоретичні й методичні основи, тенденції еволюції і розвитку.

Сучасна Україна переживає період глибоких системних загальнополітичних і соціально-економічних змін у системі органів державної і місцевої влади. Інституційна структура

змінюваних відносин складається з апарату державної і місцевої влади, апарату галузевих структур, політичних партій, професійних спілок, суспільних організацій, господарюючих суб'єктів та інших об'єднань інституційної інфраструктури. Їх взаємодія здійснюється за допомогою різних методів, заходів і форм, серед яких особливе місце займає корпоративізм (синонім терміна «корпоратизм», який переважно використовується в Україні).

Корпоратизм як основа формування організаційної форми суспільної діяльності, в практиці господарювання з'явився задовго до проведення широких досліджень своїх особливостей. Пізнання походження і розвитку корпоратизму для розуміння його глибокої сутності як організаційної і економічної форми суспільного господарювання доцільно почати з шляху його появи і еволюції. Ця форма господарювання спостерігалась на всіх етапах розвитку людської цивілізації задовго до появи теорії корпоратизму. Так, до 1660 р. в Англії існувало 49 компаній, з 1660 р. до 1719 р. виникло ще 40 компаній, а з 1719 до 1720 р. – ще 190. У Росії перші корпоративні об'єднання, або акціонерні компанії, з'явилися на початку XIX ст., починаючи з акціонерної компанії для побудови кораблів, заснованої в 1782 р. Протягом 1755 – 1874 рр. кількість акціонерних компаній швидко зростала. У 1836 – 1857 рр. створено 80 акціонерних товариств, з 1857 до 1860 р. – 84, з 1860 до 1870 р. – 121, з 1870 до 1874 р. – 258. Завдяки цим об'єднанням виконувались проекти, для яких був потрібен великий капітал. Частки об'єднаного капіталу називались акціями. Їх поява і функціонування створювали умови для розвитку економіки країни в різних галузях. В акціонерні товариства Росії ринув іноземний капітал. У 1898 р. в Росії діяло 98 бельгійських, німецьких, французьких, англійських та інших акціонерних товариств. У 1914 р. майже у всіх галузях російської економіки діяло 3 101 акціонерне товариство, які на початку 30-х рр. XX ст. реорганізовані в державні об'єднання, промислові чи господарські. Водночас у зарубіжних країнах процес створення акціонерних товариств продовжувався. Уже у 1929 р. у світовому господарстві нараховувалось 200 міжнародних картелів.

Паралельно розвивались і трести – великі корпорації, які відрізнялись від картелів і синдикатів тим, що підприємства, які в них входили, втрачали виробничу та збутову самостійність або зовсім переставали функціонувати як самостійні компанії і передавали свої акції спеціально створеним холдингам. Високі темпи розвитку Німеччини перед Першою світовою війною були безпосередньо наслідком всеохопного картелювання німецької економіки. У післявоєнний період також збільшувалася питома вага великих і дуже великих корпорацій. У США, Японії питома вага фінансово-промислових груп («дзайбацу») в економічному житті досягла рівня близького до граничного ще в передвоєнний період (Бобровська, 2008, с. 10–11).

З роками ця форма суспільної діяльності продовжувала вдосконалюватись і набувати нових рис і властивостей. На сучасному етапі елементи корпоратизму і корпоративізму існують не тільки в управлінській праці, а і в соціальному бутті, в операційній діяльності колективів. Синонімічне вживання понять «корпоратизм» і «корпоративізм» відображається у всіх видах праці, особливо в управлінні, і на всіх його рівнях – в органах влади, на державному, регіональному і місцевому рівнях, в суспільних організаціях і трудових колективах, підтримуючи умови існування і розвитку тих систем, в яких вони використовуються і взаємодіють в реалізації їх продукції чи послуг. Однак в Україні цю прогресивну форму організації суспільної діяльності не можна назвати достатньо розвинутою, що потребує подальших досліджень, умов і чинників зміни існуючого стану.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичні дослідження змісту терміна «корпоратизм» і його застосування в організації суспільної діяльності почалися пізніше ніж практика його формування і використання в суспільстві. Одним із перших внесок у розробку корпоративізму зробив Ф. Гегель, який протиставив корпоративізм антисуспільному духу індивідуалізму. Головною метою громадянського суспільства філософ вважав гармонізацію приватних і загальних цілей і завдань суспільства, які можуть досягатись завдяки корпоративізму. Він першим застосував і поняття «корпорація» (Гегель, 1977,

с. 342 – 350). Домінуючі точки зору при формуванні теорії корпоративізму і зародженні корпоративної форми суспільної праці (корпорацій) розглядались у працях: Ф. Шміттєра, Г. Лембруха, Р. Пала, Дж. Вінклера, Ю. Гроте, В. Вебера, Д. Гелбрейта, Е. Дюркгейма, Л. Дюги, А. Коулсона, Дж. Б'юкенена, Г. Таллок, М. Оссана, І. Фіхте та ін. Питання корпоративного управління розглядались в працях відомих вітчизняних фахівців, а саме: О. Поважного, В. Євтушевського, А. Сірко, Л. Воротиної, Л. Мартинюк, О. Бабіч, Є. Палиги, О. Вакульчик, Є. Кібенко, Л. Федулової та ін. (Бобровська, 2008).

Ознайомлення з науковими розробками відомих дослідників дозволяє виокремити головні риси корпоратизму і найбільш повні визначення на еволюційному шляху його становлення. На сучасному етапі він має низку визначень: як форма інституалізації інтересів різних рівнів і груп суспільства, як один із можливих механізмів, що дозволяє вирішувати асоціації інтересів шляхом посередництва, як між своїми індивідами і групами, фірмами, так і з іншими контрагентами, із правлячими органами, як форма організації економіки, як метод управління, як ідеологія, як тип політичної культури, як державний устрій, як політичний інститут, як спосіб ліквідації конфліктів, як нова стадія в економічному і соціальному розвитку, як економічне і соціальне партнерство, як фактор соціальної інтеграції суспільства, як механізм взаємодії, як основа соціальних відносин в системі влада – бізнес – суспільство, як форма взаємодії держави і груп інтересів бізнесу, як основа соціальних відносин у системі влада – бізнес суспільство (Шміттер, 1997; Фіхте, 1993; Костин, 2018; Галкин, 2000; Васецкий, 2007; Потапова, 2010). З розвитком світової економіки роль корпоратизму суттєво підвищилась. Він став особливим економічним соціальним і політичним інститутом, частиною політичної організації суспільства, що впливає на його майбутнє. Виокремлення корпоратизму як суспільного явища і розуміння його сутності сприяло появі нової форми організації суспільної діяльності «корпорація», як економічного і суспільно-політичного утворення. В Україні цю прогресивну форму не можна назвати достатньо розвинутою, що потребує подальших досліджень, умов и чин-

ників зміни існуючого стану. Перш за все слід зазначити, що починаючи з часу появи теоретичних засад цього явища до сьогодні корпоратизм зберіг свої основні ознаки і складники як системи неконкурентних відносин, в яких вирішуються питання узгодження інтересів, ієрархічно упорядкованих відносин, визначених офіційно і дозволених державною владою, при здійсненні спільної діяльності у взаємодії і врахуванні груп інтересів незважаючи на зміну ідеології суспільства і моделі державного устрою.

Метою статті є виявлення особливостей корпоратизму як способу організації суспільної діяльності в державному і муніципальному секторі економіки; надання оцінки стану розвитку корпоратизму і корпоративної взаємодії органів публічної влади з бізнесом і населенням як форми організації їх спільної господарської діяльності; надання пропозицій щодо необхідних змін для підвищення ефективності використання корпоратизму в державному управлінні і місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. На початку становлення корпоратизм мав риси двох типів: соціальний і державний. Перший формувался спонтанно, на основі договору з обмеженою кількістю учасників, соціальні інтереси яких збігалися, згоди між учасниками шляхом отримання ліцензій і визнанні необхідності налагодження відносин знизу доверху. Контроль за діяльністю здійснювався за результатами консенсусу (Костин, 2018, с. 146 – 147). Державний тип корпоратизму будувався на неявній формі примусу відносин, обов'язковому і безперервному державному посередництві, застосуванні арбітражу в межах встановлених державою сфер, здійснення з боку держави призначення керівників, розпорядження й адміністрування. Процеси управління формувалися в напрямі зверху вниз. Формування асоціацій інтересів характеризувалось залежністю і організаційними асиметріями монополізму (Шміттер, 1997; Костин, 2018). Обидва види корпоратизму були характерні майже для всіх країн колишнього Радянського Союзу.

З набуттям Україною незалежності корпоратизм став набувати нових рис. Монополізація економіки, радикальна зміна умов

господарювання, роздержавлення і перерозподіл державної власності підприємств зумовили зміни в соціальному (плюралістичному) і державному (адміністративно-командному) типах корпоратизму. Перехідний етап продовжувався приблизно до 1997 р., коли почав формуватись кланово-бюрократичний, олігархічний тип корпоратизму. У формуванні інтересів і взаємовідносин у суспільстві з'явився ланцюг держава – бізнес – суб'єкти господарювання – суспільство, в якому питомий вплив на розвиток економіки країни стали чинити фінансові олігархічні групи. Їх представниками стали політичні суб'єкти і актори політичної інституалізації корпоративного управління. Почали розвиватись політичні відносини органів державної влади з політичними партіями, суспільно-політичними організаціями, лобістськими групами і взаємодія з органами ЗМІ і силовими структурами. Водночас державний сектор економіки продовжує відігравати суттєву роль в економіці країни. Отримання прав на заняття конкретною діяльністю, пільгові кредити, ліцензії, квоти, державні замовлення посилюють процеси корпоратизації, які все більше політизуються і все менше слугують інтересам суспільства. Великий бізнес не залишає спроб захопити все більшу частку державної власності, не роблячи належних зусиль для її підтримки на сучасному технологічному рівні розвитку. Продовжується інтенсивне зрощення відносин держави і крупних бізнесових структур.

Роль корпоративних олігархічних організацій набуває гіпертрофованих форм і держава стає залежною від їх підтримки. Такий стан суттєво впливає на ефективність державного управління корпоративним сектором економіки, в якому існує загрозлива ступінь корупції, яка і досі не викорінена. З метою зміни такого стану в Україні у 2014 р. була започаткована реформа корпоративного управління державними підприємствами, але вона і досі не дала ефективних результатів. У Законі України «Про акціонерні товариства» виокремлені два типи акціонерних товариств – публічні (раніше відкрите акціонерне товариство) та приватні (раніше закриті акціонерні товариства), здійснені певні уточнення змісту понять «корпоратив-

ні права», «статутний капітал», передумов їх створення та інших інституційних засад, які б зробили більш прозорими і зрозумілими нормативно-законодавчі, економічні й соціальні умови створення і функціонування процесів розвитку корпоративної форми господарювання в державному секторі економіки України (Закон «Про акціонерні товариства» № 514-VI, 2008). При цьому попередні назви акціонерних товариств «акціонерне товариство з обмеженою відповідальністю», «акціонерні товариства закритого типу» можуть не змінюватись, хоча зміни у формах власності відбулися. Майже без змін залишилося і їх правочинство. Публічними вважаються лише ті акціонерні товариства, цінні папери яких станом на 6 січня 2018 р. були наявні в реєстрі фондової біржі (пройшли процедуру лістингу) або які оприлюднили повідомлення про публічні пропозиції цінних паперів у порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Цей тип товариств не став приватним, а лише перейшов на спрощений правовий режим у питаннях цінних паперів, розкриття інформації та корпоративного управління. Державні акціонерні товариства належать до публічних, вони створені на державній формі власності і об'єднують у собі підприємства газової, нафтової, енергетичної, аграрної, банківської та інших галузей економіки і мають відповідні назви: АТ «НАК “Нафтогаз України”», ПАТ «Укренерго», АТ «Укрзалізниця», ПрАТ «Укргідроенерго», ДП «Міжнародний аеропорт “Бориспіль”» тощо. У приватних акціонерних товариствах максимально допустима кількість акціонерів може бути не більше ніж 100 осіб (до 29 квітня 2009 р. кількість учасників у закритому акціонерному товаристві була необмеженою), вони не можуть бути представлені на фондовій біржі. Міноритарні акціонери приватних акціонерних товариств володіють неконтрольним пакетом акцій і не можуть брати участь в управлінні товариством.

Про переваги тієї чи іншої організаційної форми акціонерних товариств можуть скласти уяву лиш самі акціонери. Хоча, як вплинули зміни в законодавстві на зміни в управлінні і рух розвитку акціонерних товариств

можна скласти уяву і по динаміці їх кількісного складу. Так, за період 2013 – 2019 рр. кількість акціонерних товариств зменшилась з 24 493 до 13 902 одиниць (таблиця). Кількість публічних акціонерних товариств (ПАТ) на 01.01.2014 р. складала 3 576 одиниць, а на 01.01.2020 р. – 1 418. Кількість приватних акціонерних товариств (ПрАТ) виросла з 4 483 одиниць на 01.01.2014 р. до 5 352 на 01.01.2020 р. Водночас, навіть збільшення чи зменшення

кількості товариств не є їх перетворенням, а лише свідчить про привабливість тої чи іншої форми для акціонерів. Судячи по динаміці кількості товариств для акціонерів найбільш привабливою є форма приватного акціонерного товариства і акціонерного товариства з обмеженою відповідальністю. Кількість останніх на 01.01.2020 р. склала 49,94 % в загальній кількості суб'єктів господарювання (Державна служба статистики України).

Таблиця 1

Динаміка акціонерних товариств в Україні за 2013 – 2019 рр. (Державна служба статистики України)

	на 01.01.2014	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2017	на 01.01.2018	на 01.01.2019	на 01.01.2020
Усього юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання	1372177	1331230	1121347	1185071	123666	1298435	1350627
у тому числі							
Акціонерні товариства	24493	22852	15571	15206	14710	14310	13902
з них ПАТ	3576	3501	4149	3122	2186	1727	1418
ПрАТ	4483	4209	3485	4328	5076	5304	5352
Товариство з обмеженою відповідальністю	515371	519607	488205	532401	576554	632231	674437
Товариство з додатковою відповідальністю	1583	1589	1336	1392	1453	1502	1513

Тобто законодавче перетворення виду акціонерних товариств не сприяло їх збільшенню і не надихнули на підвищення ефективності їх діяльності, про що свідчать показники результатів діяльності найбільших державних корпорацій України. Так, у першому кварталі 2020 р. АТ «НАК «Нафтогаз України» знизив чистий дохід на 1/4 порівняно з річним показником 2019 р., АТ «Укрзалізниця» – майже на 7 млрд грн, ПрАТ «Укргідроенерго» – на 1/2 відповідного річного показника 2019 р., Адміністрація морських портів України – в 1,5 рази порівняно з 2019 р. Подібна ситуація і в інших державних корпораціях. Про відсутність чистого фінансового результату в першому кварталі 2020 р. звітувала ПАТ «Укренерго», АТ «Укрзалізниця», АТ «Укрпошта» та ін. (Фролов). Наведені дані свідчать, що існує багато невирішених проблем в економічному секторі України, які потребують глибоких наукових досліджень, моніторингу станів, системного аналізу управління, в тому чис-

лі корпоративного, і здійснення реальних заходів підвищення його результативності. Результати діяльності державних акціонерних товариств показують, що процеси корпоративного управління економікою країни стають все більш невпорядкованими, непрозорими і неефективними. Привертає увагу і зосередженість прийнятих державою рішень стосовно акціонерних товариств на питаннях розподілу власності, фінансових питаннях і розподілу результатів за умов майже відсутності законодавчих вимог до підвищення якості внутрішнього менеджменту, науково-технічного та інноваційного розвитку, підвищення конкурентоздатності й інвестиційної привабливості акцій акціонерних товариств. Не обґрунтованими є також рішення стосовно відсторонення акціонерів у складі наглядових рад і відсутності їх належної відповідальності за стан розвитку акціонерних товариств.

Складається враження, що при збільшенні прав керівної верхівки акціонерними

товариствами відсутня обов'язковість їх відповідальності за використання державного майна як критерію оцінки результативності функціонування керованих систем. Недостатньо прозорим є і надання державним акціонерним підприємствам статусу публічних чи приватних. Так, ПрАТ «НЕК «Укренерго»» згідно зі статутом (затвердженим Наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2019 р. № 437) є юридичною особою, 100 % акцій якого у державній власності, як і в АТ «НАК «Нафтогаз України»» згідно зі статутом (затвердженого постановою КМУ від 14 грудня 2016 р. № 1044). Водночас у наглядових радах цих акціонерних компаній більше ніж половина спостерігачів – представники (громадяни) інших зарубіжних країн. Їх присутність нашою думкою, чи справді ці акціонерні товариства є повністю державними. Якщо «так», то хіба Україна не має фахівців, які здатні виконувати роботу посадовців наглядових рад? І може тому розвиток корпоративної форми організації спільної діяльності іде надзвичайно повільно, тому що до вищої керівної ланки, до якої належать наглядові ради, входять особи, які не зацікавлені в розвитку нашої країни.

Зазначимо, що корпоратизм протягом останніх років у зарубіжних країнах активно використовується. Він продовжує позитивно розвиватись, надаючи суспільству країн очікувані результати. Корпоративні форми, поліпшують економічний стан країни. Корпоратизм у зарубіжних країнах розглядається як частина інших систем і режимів господарювання, які можуть бути самостійними і існувати як альтернативна демократія одночасно із плюралізмом, а існування соціальних інститутів на основі суспільних договорів і соціальних контрактів дістали назву «новий корпоратизм», або «неокорпоративізм» (Потапова, 2010).

Для раціоналізації та оптимізації корпоративних відносин в Україні, застосування їх ідей, змісту, призначення і інституалізації їх імплементації в систему управління, вироблення способів процесної взаємодії в соціальній і економічній практиці господарювання необхідний глибокий аналіз причин його незадовільного стану в Україні. Застосування корпоратизму в процесах су-

спільної діяльності гальмується в просторі корпоративної взаємодії через недоліки в його програмуванні, плануванні, організації здійснення, моніторингу стану демократизації і збалансованості суспільних інтересів, запровадження інноваційних форм їх інтеграції і узгодження процесів реалізації.

На особливу увагу в Україні звертає проблема підвищення ефективності управління державними акціонерними товариствами. Органи управління в ланцюгу «наглядова рада – виконавчі органи – ревізійна комісія» працюють майже відокремлено, не створюють достатніх умов взаємопідтримки для подальшого розвитку. Обов'язки і відповідальність дворівневої системи організації влади не охоплюють комплекс існуючих проблемних питань. Дієвий контроль за якістю внутрішнього управління виробничими комплексами відсутній. Наглядові ради не уповноважені його здійснювати. Недостатня увага приділяється підвищенню науково-технічного рівня існуючого виробничого потенціалу та якості і конкурентоспроможності послуг і продукції, які надаються.

Всебічного аналізу й удосконалення насамперед потребує зміст і організація діяльності наглядових рад. Серед існуючих недоліків їх роботи залишаються невирішеними питання їх обов'язкового створення. З понад 40 акціонерних державних підприємств наглядові ради діють лише на 9-ти і в 4-х державних банках, а в їх складі із 50-ти діючих членів 27 осіб (або майже 54 %) є іноземні громадяни (Фролов). Відсутній і достатній контроль з боку держави за виконанням функцій рад у процесі управління, мінімальний і контроль за системою стимулювання праці членів рад. Він відірваний від результатів діяльності акціонерних товариств. За відсутності фінансової відповідальності членів наглядової ради винагорода становить від 1 млн до 1 млрд грн на рік, навіть в умовах збиткової діяльності за рахунок фінансових здобутків товариств (Суперменеджмент на мільярди, або Чого чекати від реформи держкомпаній, 2017).

Реформа корпоративного управління була започаткована у 2014 р., але досі її законодавчі вимоги ігноруються, питома вага корпоратизованих підприємств не змінилась

і залишилась на рівні 7 % (Фролов). Широка інформація щодо змісту і якості роботи, здійснюваної членами наглядових рад і акціонерних товариств, які вони обслуговують, оприлюднюється непрозоро, відсутні критерії оцінювання якості й ефективності роботи членів наглядових рад і керівників виконавчої влади. Зазначене засвідчує необхідність посилення контролю державної влади за розвитком корпоративного сектору держави, підвищення відповідальності за дотримання законодавчих актів і пошуку подальших шляхів розвитку корпоративного сектору господарювання, який довів свою ефективність у зарубіжних країнах.

Одним з ефективних шляхів підвищення ролі корпоративного управління розвитку є удосконалення і розширення його організаційних форм. Організаційною формою реалізації корпоративних відносин, корпоративного виробництва і корпоративного управління на рівні територіальних громад здатні стати акціонерні товариства особливого типу – муніципальні корпорації, які можуть створюватись шляхом злиття комунальних підприємств. Цей процес потребує законодавчого вирішення питань акціонування комунальної власності, сума якої для створення корпорацій може поповнюватись і власним капіталом жителів громад за законодавчо передбаченими правилами. Є необхідність варіювання нормативно-законодавчого забезпечення розвитку корпоратизму за його видами і організаційними формами, визначення його кордонів, зв'язків та державних заходів стимулювання і підтримки.

У процесі реформування державної влади в Україні в первісних базових ланках суспільства створені нові можливості їх розвитку. Міста і об'єднані територіальні громади набули більшої самостійності, отримали додаткові права і фінансові можливості в межах закріплених за ними адміністративних територій, можуть обирати форми організації господарювання. Вони мають спільну комунальну власність, спільні ресурси території, єдиний адміністративний центр, спільне територіальне існування, спільні інтереси у вирішенні питань інфраструктури, упорядкування і

плину процесів життєдіяльності, спільні комунальні податки, спільно добровільно прийняті обов'язки з благоустрою територій і взаємодії при їх реалізації. Жителі громад самоідентифіковані до звичок своїх громад. Вони зберігають історичні культурні цінності, дотримуються певних традицій, поглядів, звичаїв і навіть певних норм поведінки, етики і моралі. Тобто територіальні громади є природними корпораціями, які за умов реформування влади в Україні набули нових економічних можливостей розвитку і свого співіснування, які будуть спрямовуватись на укріплення їх економічного базису, соціального добробуту і якості життя.

Соціальне і психологічне поєднання інтересів жителів громад породжує почуття спільності, єдності, колективу одностайців, цілеспрямованості, що імплементуються в їх спільну діяльність. У структурі відносин територіальних громад, крім економічних, соціальних, культурних і підприємницьких, існують і політичні, хоча здійснюються вони здебільшого представниками громад, які стали членами політичних організацій чи обрані до відповідних органів влади. Але політичні відносини і політична діяльність в загальній діяльності громади займають невеличку частку і не можуть негативно впливати на соціальне самопочуття жителів. Тому на територіях диференціація і поляриність інтересів майже відсутні.

Розглянуті корпоративні риси територіальних громад ілюструють їх переважно соціально-економічний і культурний характер, в якому ключовими суб'єктами соціально-економічних відносин є населення, яке тяжіє до співпраці і економічного партнерства. Ці складники формують ідеологію побудови муніципального інституту корпоративного управління громад, відмінного від державного, в якому сьогодні спостерігається поряд з економічними і соціальними рисами посилення політичних і олігархічних відносин і поглиблюється інституалізація держави з групами бізнесу, які отримують преференції в процесі прийняття корпоративних рішень. При цьому в публічних акціонерних товариствах держави соціальний простір рішень звужується, і дії олігархів вільні від

інституційних обмежень. Однак розуміння владою і населенням глибокої сутності і ролі нового соціального корпоратизму і потреба його розвитку за новими стандартами і офіційна інституалізація існуючих норм корпоративної співпраці і управління не відбувається. Особливо це стосується виробничих систем муніципального рівня. Такий стан не сприяє усвідомленню гострої необхідності творчого пошуку нових можливостей підвищення економічного і соціального розвитку первісних ланок країни, створює недостатньо умов для укріплення солідарності, взаємоповаги і порозуміння українського народу між собою і органами влади і зростання спільної відповідальності за власне сучасне і майбутнє (один за всіх і всі за одного).

1. Водночас слід зазначити, що на законодавчому рівні в Україні приділяється певна вага створенню умов для застосування корпоративного способу господарювання на місцевому рівні. В Конституції України (ст. 142), законах України «Про акціонерні товариства», «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 33 – 38), Господарському кодексу України (ст. 23 – 24, 78.1, 167, 172) та ін. (Закон «Про акціонерні товариства» № 514-VI, 2008; Конституція України, 1996; Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР, 1997; Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160/IVб 2003; Господарський кодекс України № 436/IVб 2003) закріплені умови формування і функціонування акціонерних товариств та унітарних комунальних підприємств, створених на комунальній формі власності і їх правові, господарсько-виробничі, внутрішньогосподарські, організаційні основи та особливості управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки. Визначені й основні напрями та форми участі місцевого самоврядування в управлінні господарською діяльністю. Але невикористання наданих державою можливостей розвитку широко застосовуваної у світі корпоративної форми господарювання суттєво гальмує розвиток комунального сектору економіки в країні.

Застосування існуючої законодавчої та нормативної баз корпоративного способу господарювання потребує створення і реалізації відповідного методологічного, організаційного, аналітичного, інституційного та інших видів забезпечення, які необхідні для практичної організації й ефективного здійснення корпоративного управління на місцевому рівні. Необхідним є розробка і реалізація відповідних проєктів, програм чи планів дій, які б охопили весь перелік і послідовність здійснення науково обґрунтованих проєктних заходів. В тому числі визначення економічного базису територіальних громад, які приймають рішення стосовно переходу на корпоративний спосіб господарювання, уточнення і конкретизація їх корпоративних прав, корпоративних відносин і особливостей корпоративного управління, їх інституціалізації та визначення організаційних і технічних засад створення муніципальних корпорацій і механізмів їх реалізації.

Для уявлення можливостей корпоративного сектору економіки територіальної громади першочергову увагу слід приділити питанням стану і структури економічної системи територіальної громади, які складаються з територіальної та функціональної структур, що створюють матеріальну основу їх життя. Територіальна структура являє собою сукупність різних форм і видів просторового зосередження об'єктів і їх територіальних організаційних і правових сполучень. Функціональна структура представлена складом і співвідношенням груп суб'єкто-об'єктів, призначених для виконання окремих функцій місцевого господарювання. Існує і видова структура економіки, яку при розбудові корпоративного способу організації й управління слід поділити на економічну і соціальну галузі. Економічна частина територіального середовища повинна розглядатись як сфера акціонування комунальної власності і створення сектору корпоративної економіки територіальної громади. Її структуру можна охарактеризувати за допомогою натуральних, вартісних, кількісних і якісних показників. Комунальна власність на сучасному етапі розглядається як публічна форма власності, яка належить територіальним громадам. До об'єктів

комунальної власності, згідно з Конституцією України належить «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад..., а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» (Конституція України, 1996, ст. 142). Розмір власності та її вартість визначають ступінь самостійності територіальної громади і стають базою для створення муніципального акціонерного капіталу, поділеного на частки.

Корпоративна організація господарської діяльності на сучасному етапі перебуває під впливом трансформаційних змін у суспільстві, коли відбувається інтеграція різних форм власності. Пріоритет отримає та з них, яка краще мотивує людину до праці і життя загалом, яка створює найкращі соціальні умови життя кожного. Такою власністю в територіальних громадах може стати комунальна корпоративна власність, а територіальні громади будуть являти собою структурні багатопрофільні корпорації з повним циклом відтворення виробничих ресурсів і процесів життєзабезпечення і життєздатності громад, шляхом розвитку корпоративних відносин і забезпечення корпоративних прав.

Ідеологія корпоративного способу господарювання реалізує корпоративне управління, яке повинно сформувати умови для демократичних перетворень в реалізації економічних процесів, саморозвитку громад, самореалізацію продуктивних і творчих сил шляхом формування системи суспільних цілей розвитку, нарощення соціального капіталу громад, підвищення соціальної активності, розвитку форм і методів фінансового забезпечення, створення суб'єкт-об'єктів стратегічної діяльності і нарощення ринкової вартості корпоративних об'єктів.

Визначення правового статусу складу і завдань органів публічного управління на територіях повинно здійснюватися згідно з попередньо прийнятими законодавчими актами. Водночас необхідно врахувати, що головним суб'єктом управління територіальними громадами є їх жителі. Існуючі рекомендації щодо затвердження складу і змісту

наглядових рад корпорацій державного сектору економіки повинні бути переглянуті з огляду на повноваження і компетенції первинних суб'єктів господарювання. Слід також зазначити, що корпоративний спосіб господарювання може бути запроваджений при здійсненні будь-якої спільної діяльності. Це можуть бути соціально-культурні об'єкти, їх різновиди і різні суспільні організації.

Розвиток корпоративної форми суспільної діяльності при використанні державної, муніципальної, змішаної та інших видів власності, створюючи корпоративне середовище держави, стає ключовим важелем нового типу розвитку країни, в якій здійснюється інтеграція діяльності між владою, бізнесом і населенням заради досягнення спільних цілей, нових ефективних форм господарювання, задоволення спільних інтересів, запровадження соціальних норм спільної діяльності і формування нової моделі управління соціально спрямованою економікою, яка б викорінювала в суспільстві проблему невідповідності інтересів і ліквідації пасивного способу в управлінні державною та муніципальною власністю.

Подальшої уваги потребує і продовження наукових досліджень цього виду корпоратизму, його понятійного апарату, змісту цілей на муніципальному рівні, завдань, відносин і інституалізації механізмів реалізації корпоративних рішень, організаційних форм і суб'єкт-суб'єктної відповідальності за результатами діяльності та інших питань організації і функціонування корпоративного управління в системі публічної влади.

Вихідні методичні передумови розвитку корпоратизму на цьому рівні суспільного господарювання повинні базуватись на поглибленні теорії корпоративного управління, вивченні прогресивного зарубіжного і вітчизняного досвіду, використанні надбань споріднених наук, застосуванні низки підходів: системного, організаційно-правового, соціального, соціально-психологічного – формуванні ланцюгів демократичних соціальних перетворень, укріпленні соціальної довіри, соціальної злагоди, соціальних договорів та інших заходів демократизації суспільства.

Розвиток корпоратизму на всіх рівнях здатен об'єднати і реалізовувати всебічні зв'язки, можливості і зусилля для вирішення всіх питань спільного розвитку і зростання соціальної ідентичності. Він може стати альтернативою трипартизму.

Побудова інституту муніципального корпоратизму може створити невичерпні можливості активізації корпоративного руху і захисту інтересів жителів територіальних громад, які роблять реальний внесок в економічний і соціальний розвиток власних територій і країни загалом.

Висновки. Корпоратизм на сучасному етапі являє собою потужний економічний і соціальний інститут суспільства, що має багато аспектів і моделей взаємодії держави, бізнесу і суспільства, які дозволяють описати економічний базис його розвитку, різноманітні зв'язки між державною і місцевою владою, між владою і бізнесом, між владою, бізнесом і населенням, між населенням і суспільними організаціями, які реалізують на практиці ідеї корпора-

тизму і його рух до демократичного суспільства.

Незважаючи на те що в Україні розвиток корпоратизму і розбудова корпоративних форм суспільної діяльності сприяли появі низки законодавчих актів і конкретних дій влади щодо їх реалізації, розвиток акціонерних товариств різних типів не відбувся, хоча їх кількість і мала тенденцію до збільшення. Це свідчить про те, що корпоративний сектор економіки країни поки не виправдовує покладених на нього очікувань.

В муніципальній економіці ця форма організації суспільної діяльності майже не розвинена. Для зміни такого стану в країні повинні бути створені умови і атмосфера для ефективної діяльності науковців і практиків, спрямованої на розвиток цієї прогресивної форми господарювання. Світ розвивається в корпоративну епоху, і країна, яка обрала шлях соціально орієнтованої економіки і соціально-економічного розвитку, не може бути осторонь від підтримки і реалізації прогресивних змін у суспільстві.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук. Т. 3. Философия духа / отв. ред. Е. П. Ситковский; ред. кол. : Б. М. Кедров и др. Москва : Мысль, 1977. 471 с.

Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні: монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.

Васецкий А. А. Корпоративизм и политическая составляющая его развития. *Управленческое консультирование*. 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korporativizm-i-politicheskaya-sostavlyayuschaya-ego-razvitiya>.

Галкин А. А. Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом. *Полис*. 2000. № 6. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Galkin_2000_6.pdf.

Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436/IV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Конституція України від 28 червня 1996 р із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

Костин А. Э. К вопросу о применимости теории корпоративизма Ф. Шмиттера в современном российском политическом пространстве. *Управленческое консультирование*. 2018. № 2. С. 145–151.

Потапова Е. Б. Неокорпоративизм в западной Европе как объект осмысления: проверка гипотез и новых взглядов. *Вестник СПбГУ, Серия 6 (политология)*. 2010. № 4. С. 165 – 173.

Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text>. (дата звернення: 23.12.2020).

Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160/IV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

Суперменеджмент на мільярди, або Чого чекати від реформи держкомпаній. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/03/29/623157/>. (статтю розміщено 29.03.2017).

Фихте И. Г. Замкнутое торговое государство. Сочинения в двух томах / сост. и примечания В. Волжского. Санкт-Петербург : Мифрил, 1993. Т. 2. 798 с.

Фролов П. Незалежні наглядові ради замість міністрів: чи покращилось управління державними компаніями? URL:<https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/nezalezni-naglyadovi-radi-zamist-ministriv-chi-pokraschilos-upravlinnya-derzhavnimi-kompaniyami.htm>.

Шмиттер Ф. Неокорпоратизм. *Поліс (Политические исследования)*. 1997. № 2. С. 14–22.

REFERENCES

Gegel', G. V. F. (1977). Jenciklopedija filosofskih nauk [Encyclopedia of Philosophical Sciences.]. *Filosofija duha – Philosophy of spirit*. (Vol. 3). E. P. Sitkovskij (Ed.). Moskva: Mysl' [in Russian].

Bobrovska, O. Yu. (2008). *Korporatyvne upravlinnia v mistsevomu samovriadiuvanni* [Corporate governance in local self-government]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].

Vasetskiy, A. A. (2007). Korporatyvizm y polytycheskaia sostavliaiushchaia eho razvytiya [Corporatism and the political component of its development]. *Upravlencheskoe konsultyrovanye – Management consulting*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/korporativizm-i-politicheskaya-sostavlyayuschaya-ego-razvitiya> [in Russian].

Halkyn, A. A. (2000). Korporatyvizm kak forma otnosheni mezhdu gosudarstvom y obshchestvom [Corporatism as a form of relations between the state and society]. *Polys*, 6. Retrieved from http://www.civisbook.ru/files/File/Galkin_2000_6.pdf [in Russian].

Economic Code of Ukraine No.436/IV. (2003, January 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].

Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> [in Ukrainian].

Kostin, A. Je. (2018). K voprosu o primenimosti teorii korporativizma F. Shmittera v sovremennom rossijskom politicheskom prostranstve [On the question of the applicability of F. Schmitter's theory of corporatism in modern Russian political space]. *Upravlencheskoe konsult'irovanie – Management consulting*, 2, 145–151 [in Russian].

Potapova, E. B. (2010). Neokorporativizm v zapadnoj Evrope kak ob#ekt osmysleniya: proverka gipotez i novyh vzgljadov [Neocorporativism in Western Europe as an object of understanding: testing hypotheses and new views]. *Vestnik SPbGU, Seriya 6 (politologija) – Journal of St. Petersburg State University, Series 6 (political science)*, 4, 165–173 [in Russian].

On Joint Stock Companies. No. 514-VI. (2008, September 17). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text> [in Ukrainian].

On the principles of state regulatory policy in the sphere of economic activity. No. 1160/IV. (2003, September 11). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> [in Ukrainian].

On local self-government in Ukraine. No.280/97-VR. (1997, May 21). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> [in Ukrainian].

Supermenedzhment na miliardy, abo Choho chekaty vid reformy derzhkompanii [Super management for billions, or What to expect from the reform of state-owned companies]. (2017). *Ekonomichna pravda*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/03/29/623157/> [in Ukrainian].

Fykhte, Y. H. (1993). *Zamknutoe torhovie gosudarstvo. Sochyneniya v dvukh tomakh* [Closed trading state. Essays in two volumes]. (Vol. 2). Sankt-Peterburg: Myfryl [in Russian].

Frolov, P. *Nezalezni nahliadovi rady zamist ministriv: chy pokrashchylos upravlinnia derzhavnyimi kompaniyami?* [Independent supervisory boards instead of ministers: has the management of state-owned companies improved?]. Retrieved from <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/nezalezni-naglyadovi-radi-zamist-ministriv-chi-pokraschilos-upravlinnya-derzhavnimi-kompaniyami.htm> [in Russian].

Shmytter, F. (1997). Neokorporatyzm [Neocorporatism]. *Polys (Polytycheskye yssledovaniya) – Polis (Political Studies)*, 2, 14 – 22 [in Russian].

Бобровська Олена

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України

Email: bobelur@meta.ua

Фролов Павло

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України

Email: frolov_p@ukr.net

Bobrovska Olena

Doctor of Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2174-9040

Frolov Pavlo

Ph.D.

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

Цитування: Бобровська, О., & Фролов, П. (2020). Розвиток корпоративного сектору економіки: стан і напрями розвитку в публічному управлінні. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 151–163. doi: 10.15421/1520114

Citation: Bobrovska, O., & Frolov, P. (2020). Rozvytok korporatyvnoho sektoru ekonomiky: stan i napriamy rozvytku v publichnomu upravlinni [Development of the corporate sector of the economy: state and directions of development in public administration]. *Public administration aspects*, 8(6), 151–163. doi: 10.15421/1520114

Стаття надійшла / Article arrived: 20.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 24.12.2020

Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання

Тетяна Маматова, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Наталія Сидоренко, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Стаття присвячена визначенню основних етапів розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні належать: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005 р.); початок формування системи надання адміністративних послуг (2006–2008 рр.); нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009–2013 рр.); розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (2014–2017 рр.); розвиток мережі належних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019–2020 рр.). Розглянуто та проаналізовано окремі законодавчі акти, що надають органам місцевого самоврядування певних власних та делегованих повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Акцентовано на тому, що нормативно-правове поле у сфері публічного управління, зокрема, надання адміністративних послуг населенню, перебуває в постійному розвитку. Вивчення тенденцій у зазначеній сфері вказує на те, що подальший вектор розвитку буде спрямований переважно на кінцевого споживача послуг – суб'єкта звернення із нормативним визначенням пріоритетності комплексного характеру послуг та їх надання переважно в електронному вигляді, наприклад із використанням застосунку «Дія» чи аналогічних сервісів. Визначено, що забезпечення інноваційного розвитку сфери надання адміністративних послуг вимагає від органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування прийняття стратегічних рішень щодо розбудови відповідної інфраструктури: оновлення комп'ютерної, спеціалізованої (робочих станцій) техніки та іншої оргтехніки в ЦНАП; забезпечення якісного зв'язку задля ефективної роботи Інтернет мережі, що дозволяє ефективно працювати мобільним ЦНАП та робочим містам адміністраторів, здійснювати обслуговування фізичних та юридичних осіб у територіальних підрозділах ЦНАП та на віддалених робочих місцях, здійснювати миттєві розрахунки за адміністративні послуги, отримувати доступ до державних реєстрів; реалізація заходів з інформування та залучення населення до діяльності ЦНАП.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, ЦНАП, нормативне регулювання, закон

The system of administrative services in Ukraine: features of legal regulation

Tetiana Mamatova, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Natalya Sydorenko, Training Institute of the State Employment Service of Ukraine

The article is devoted to determining the main stages of regulatory and legal support of the administrative services' system in Ukraine development which include: laying the foundations of the administrative services' system in terms of interaction with business entities (until 2005); the beginning of the administrative services' system formation (2006–2008); rule-making activity for the purpose of streamlining the sphere of administrative services (2009–2013); expanding the local governments' powers in the field of administrative services (2014–2017); development of a network of appropriate administrative services centres of local governments and digitalization of public services (2019–2020). Certain legislative acts that provide local governments with certain own and delegated powers in the field of administrative services are considered and analysed. Emphasis is placed on the fact that the legal field in the field of public administration, in particular, the provision of administrative services to the population, is constantly evolving. The study of trends in this area indicates that the further vector of development will be aimed mainly at the end user of services – the subject of the application – with regulatory priority of complex

services and their provision mainly in electronic form, for example using the application «Diia» or similar services. It is determined that ensuring the innovative development of administrative services requires state executive bodies and local governments to make strategic decisions on the development of appropriate infrastructure: updating computer, specialized (workstations) equipment and other office equipment in the administrative services centres; ensuring high-quality communication for the effective operation of the Internet, which allows mobile administrative services centres and workplaces of administrators to work effectively, to provide services to individuals and legal entities in the territorial divisions of administrative services centres and remote workplaces, make instant payments for administrative services, gain access to state registers; implementation of activities to inform and involve the public in the administrative services centres' activities.

Keywords: *public administration, decentralization, administrative services, administrative services centre, regulations, law*

Системы предоставления административных услуг в Украине: особенности нормативно-правового регулирования

Татьяна Маматова, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Наталия Сидоренко, Институт подготовки кадров Государственной службы занятости Украины

Статья посвящена определению основных этапов развития нормативно-правового обеспечения системы предоставления административных услуг в Украине: закладка основ системы предоставления административных услуг в части взаимодействия с субъектами хозяйствования (до 2005 г.); начало формирования системы предоставления административных услуг (2006–2008 гг.); нормотворческая деятельность с целью упорядочения сферы административных услуг (2009–2013 гг.); расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере предоставления административных услуг (2014–2017 гг.); развитие сети надлежащих центров предоставления административных услуг (ЦПАУ) органов местного самоуправления и диджитализация сферы публичных услуг (2019–2020 гг.). Рассмотрены и проанализированы отдельные законодательные акты, предоставляющие органам местного самоуправления определенных собственных и делегированных полномочий в сфере предоставления административных услуг. Акцентировано на том, что нормативно-правовое поле в сфере публичного управления, в частности, предоставления административных услуг населению, находится в постоянном развитии. Изучение тенденций в указанной сфере указывает на то, что дальнейший вектор развития будет направлен преимущественно на конечного потребителя услуг – субъекта обращения – с нормативным определением приоритетности комплексного характера услуг и их предоставления преимущественно в электронном виде, например с использованием приложения «Дия» или аналогичных сервисов. Определено, что обеспечение инновационного развития сферы предоставления административных услуг требует от органов государственной власти и органов местного самоуправления принятия стратегических решений по развитию соответствующей инфраструктуры: обновление компьютерной, специализированной (рабочих станций) техники и другой оргтехники в ЦПАУ; обеспечение качественной связи для эффективной работы сети Интернет, что позволяет эффективно работать мобильным ЦПАУ и мобильным рабочим местам администраторов, осуществлять обслуживание физических и юридических лиц в территориальных подразделениях ЦПАУ и на удаленных рабочих местах; осуществлять мгновенный расчет за административные услуги; получать доступ к государственным реестрам; реализация мероприятий по информированию и привлечению населения к деятельности ЦПАУ.

Ключевые слова: *публичное управления, децентрализация, административные услуги, центр предоставления административных услуг, нормативное регулирование, закон*

Вступ. Постановка проблеми.

Реформа децентралізації в Україні, що характеризується передачею владних повноважень й фінансів від органів центральної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, активно триває в Україні з 2015 року. Саме це створює нові можливості на муніципальному рівні навіть для малих міст, сіл, селищ та невеликих громад задля їх подальшого розвитку. Завдяки процесу об'єднання новоутворені громади мають можливість поєднати власні ресурси для того, щоб самостійно вирішувати питання місцевого значення, підвищувати якість життя і нести за це відповідальність. Одним з напрямів реалізації самоврядних повноважень на локальному рівні є розбудова сфери надання адміністративних послуг населенню шляхом створення належних Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сучасному етапі розвитку науки публічного управління проблему належного надання публічних, зокрема адміністративних послуг досліджували як українські так і зарубіжні вчені. У контексті висвітлення процесів розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні особливої уваги заслуговують праці українських вчених і практиків Н. Васильєвої (Васильєва, 2013), О. Гуненко (Гуненко, 2019), Я. Жовнірчика (Жовнірчик, 2017), В. Карпенка (Карпенко, 2014), Н. Ільчанинової (Ільчанинова, 2019), Т. Серьогіної (Серьогіна, 2020), В. Тимошука, О. Курінного та Н. Добрянської (Тимошук, Добрянська, & Курінний, 2015), Н. Шамрай (Шамрай, 2017), А. Штирліної (Штирліна, 2017), а також аналітичні, методичні та практичні видання, що підготовлені у цій сфері в рамках міжнародних програм та проєктів, зокрема, «Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації» (Андрєєв, & Остапенко, 2017), «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних» (Бригілевич, & Лепьошкін, 2017), «Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг» (Програма «U-LEAD з Європою, 2020).

У роботах авторів дослідження вивчалися питання формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації (Маматова, 2015) та запровадження інноваційних підходів до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації (Маматова, & Гладка, 2020), але, маємо констатувати, що розвиток нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні та динамічні зміни у сій сфері, що пов'язані із активізацією процесів децентралізації та утворення спроможних територіальних громад в Україні недостатньо висвітлені у публікаціях фахових видань з публічного управління.

З огляду на це, метою статті є визначення основних етапів розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг, вивчити тенденції трансформацій та визначити вектор розвитку нормативно-правового забезпечення сфери надання адміністративних послуг як підґрунтя для подальшої реалізації концепції сервісної держави.

Результати дослідження. Розбудова мережі належних ЦНАП суттєво залежить від відповідного нормативно-правового забезпечення, яке також перебуває під впливом постійних змін в українському законодавстві та окреслює усі необхідні для розвитку сфери напрями. Основні етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні наведено у табл. До них належать: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005 р.); початок формування системи надання адміністративних послуг (2006–2008 рр.); нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009–2013 рр.); розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (2014–2017 рр.); розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019–2020 рр.).

Таблиця 1

Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні

Назва	Тип нормативного документа	Дата та номер
До 2005 р. Закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання		
Про нотаріат	Закон України	02 вер. 1993 № 3425-XII
Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	Закон України	15 трав. 2003 № 755-IV
Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	Закон України	01 лип. 2004 № 1952-IV
Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності	Закон України	06 вер. 2005 № 2806-IV
2006-2008 рр. Початок формування системи надання адміністративних послуг		
Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг	Розпорядження Кабінету Міністрів України	15 лют. 2006 № 90-р
Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг	Наказ Міністерства України	12 лип. 2007 № 219
2009-2013 рр. Нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг		
Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	17 лип. 2009 № 737
Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг	Указ Президента України	03 лип. 2009 № 508/2009
Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності	Закон України	19 трав. 2011 р. № 3392-IV
Про адміністративні послуги	Закон України	06 вер. 2012 № 737
Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	03 січ. 2013 № 13
Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги	Постанова Кабінету Міністрів України	30 січ. 2013 № 44
Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	30 січ. 2013 № 57
Про затвердження примірних положень про центр надання адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	20 лют. 2013 № 118
Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	29 трав. 2013 № 379
Про затвердження Примірних положень про центр надання адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	01 серп. 2013 № 588

продовження таблиці 1

2014-2017 рр. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних		
Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні	Розпорядження Кабінету Міністрів України	01 квіт.
Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг	Розпорядження Кабінету Міністрів України	16 трав.
Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)	Закон України	12 лют.
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу(дерегуляція)	Закон України	12 лют.
Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	Постанова Кабінету Міністрів України	26 лист
Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань	Закон України	26 лист
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг	Закон України	10 груд
Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	Постанова Кабінету Міністрів України	25 груд
Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи	Наказ Міністерства юстиції	09 лют.
Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру	Постанова Кабінету Міністрів України	02 бер.
Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України	23 серп
Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні	Розпорядження Кабінету Міністрів України	від 16 л
Про внесення змін до Порядку застосування електронного цифрового підпису	Постанова Кабінету	14 лют.

продовження таблиці 1

Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо надання послуг із соціальної підтримки населення	Наказ Міністерства юстиції	21 черв. 2017 № 1030
Деякі питання створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс»	Розпорядження Кабінету Міністрів України	11 жовт. 2017 № 736-р
Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523	Розпорядження Кабінету Міністрів України	11 жовт. 2017 № 782-р
2019-2020 рр. Розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг		
Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки	Розпорядження Кабінету Міністрів України	30 січ. 2019 № 37-р
Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 і від 1 серпня 2013 р. № 588	Постанова Кабінету Міністрів України	14 серп. 2019 № 714
Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг	Указ Президента України	4 вер. 2019 № 647/2019
Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва	Закон України	17 жовт. 2019 № 199-IX
Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави	Указ Президента України	8 лист. 2019 р. № 837/2019
Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації	Постанова Кабінету Міністрів України	05 лют. 2020 № 123
Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України	04 груд. 2019 № 1137
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі	Закон України	03 лист. 2020 № 943-IX

Процеси здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади створили передумови щодо затвердження нормативних актів, норми яких спрямовані на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг. Станом на сьогодні через ЦНАП надається великий перелік послуг, які умовно можна поділити на наступні групи: державна реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; дозвільного характеру; державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань; нотаріальні; соціального характеру; місцеві; послуги з реєстрації місця проживання особи; послуги у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; паспортні та інші.

Отже, розглянемо та проаналізуємо окремі законодавчі акти, що надають органам місцевого самоврядування певних власних та делегованих повноважень у сфері надання адміністративних послуг.

1. Закон України «Про адміністративні послуги» (зі змінами) від 06.09.2012 р. № 5203-VI (Про адміністративні послуги, 2012), надає офіційне тлумачення таким поняттям:

- адміністративна послуга — результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

- суб'єкт звернення — фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

- суб'єкт надання адміністративної послуги (СНАП) — орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

- центр надання адміністративних послуг — це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до Закону. Послуги в

ЦНАП надаються адміністратором центру, у тому числі шляхом його взаємодії зі СНАП. У виняткових випадках (якщо послуги у ЦНАП не можуть бути надані адміністратором або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через ЦНАП посадовими особами СНАП на підставі узгоджених рішень з органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. ЦНАП мають власні найменування та можуть мати символіку. Окремо від найменування та символіки центри мають право використовувати позначення «Центр Дії».

2. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (зі змінами) від 06.09.2005 р. № 2806-IV (Про дозвільну систему, 2005) визначає наступні засади:

- дозвільна система у сфері господарської діяльності — сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру;

- дозвільні органи — суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру;

- документ дозвільного характеру — дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

3. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх

обтяжень» (зі змінами) від 01.07.2004 р. № 1952-IV (Про державну реєстрацію, 2004), дія якого поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, розміщене на території України, та обтяжень таких прав визначає наступні базові поняття, що застосовуються у сфері надання адміністративних послуг:

- державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі - державна реєстрація прав) – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;

- державний реєстр речових прав на нерухоме майно (далі – Державний реєстр прав) – єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження.

4. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (зі змінами) від 15.05.2003 р. № 755-IV (Про державну реєстрацію, 2003) регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців. Закон визначає такі базові поняття, що є актуальними й для сфери надання адміністративних послуг, а саме:

- виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – виписка) – документ в електронній або у паперовій формі, який формується за результатами проведення реєстраційних дій і містить відомості про юридичну особу або її відокремлений підрозділ, фізичну особу - підприємця (у тому числі про взяття на облік в органах державної статистики та податкових органах, видачу ліцензії та документів дозвільного характеру) або громадське формування, що не має статусу юридичної особи, а також про проведену реєстраційну дію;

- витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – витяг) – документ у паперовій або електронній формі, що сформований програмним забезпеченням Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань за зазначеним заявником критерієм пошуку та містить відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, які є актуальними на дату та час формування витягу або на дату та час, визначені у запиті, або інформацію про відсутність таких відомостей у цьому реєстрі;

- громадські формування – політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій;

- державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців (далі – державна реєстрація) – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом;

– державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус;

– Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – єдина державна інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.

5. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV (Про свободу пересування, 2003), регулює питання щодо визначення місця перебування або місця проживання осіб та визначає наступне:

– місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік;

– місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини.

6. Закон України «Про нотаріат» (зі змінами) від 02.09.1993 р. № 3425-XII (Про нотаріат, 1993) у статті 37 визначає нотаріальні дії, що вчиняються у сільських населених пунктах уповноважені на це посадовими особами органів місцевого самоврядування, а саме: вживають заходів щодо охорони спадкового майна; посвідчують заповіти (крім секретних); видають дублікати посвідчених ними документів; засвідчують вірність копій (фотокопій) документів і виписок з них; засвідчують справжність підпису на документах; видають свідоцтва про право на спадщину; видають свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя.

Окрім вищезгаданих законів, чинна нормативно-правова база містить багато інших підзаконних актів, які більш детально регулюють сферу розвитку надання адміністративних послуг. Серед таких доку-

ментів, на нашу думку, необхідно виділити наступні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України:

1. «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20.02.2013 р. № 118 (Про затвердження Примірного положення, 2013) та «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01.08.2013 р. № 588 (Про затвердження Примірного регламенту, 2013), що регламентують організацію діяльності ЦНАП його територіальних підрозділів, віддалених робочих місць адміністраторів, порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

2. «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р (Деякі питання надання адміністративних послуг, 2014) – розпорядження КМУ, що визначає рекомендований перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП.

У контексті реформування сфери публічного управління, зокрема сфери надання адміністративних послуг вже багато років тривають дискусії щодо внесення подальших змін до чинного законодавства у таких напрямках: розробка, затвердження та застосування адміністративних процедур; збільшення розмірів адміністративного збору; розвиток електронних сервісів, у тому числі он-лайн; надання «комплексних адміністративних послуг», наприклад «Малютко».

Підтвердженням напрямів подальшого розвитку сфери надання публічних послуг у контексті Концепції функціонування сервісної держави (держави для громадян й бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів) виступає й Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 04.09.2019 р. № 647/2019 (Про деякі заходи, 2019).

Підсилюють цей напрям подальшого розвитку сферу публічних послуг та створюють відповідне підґрунтя для подальших законодавчих змін й низька, затверджених у 2019–2020 роках нормативних документів у напрямі діджиталізації даної сфери. Серед яких можна виділити Розпорядження КМУ від 30.01.2019 р. № 37-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки». Реалізація Концепції сприятиме покращенню якості надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог (Про затвердження плану заходів, 2019).

Напрямок подальшої діджиталізації сфери надання адміністративних послуг також підсилюють норми двох постанов Кабінету Міністрів України: «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04.12.2019 р. № 1137 (Питання Єдиного державного веб-порталу, 2019) та «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації» від 05.02.2020 р. № 123 (Про внесення змін до деяких актів, 2020). Саме ці акти містять норми, що визначають мету, основні завдання, функціональні можливості та суб'єктів Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія», зміст інформації на ньому та порядок її внесення, а також інші питання функціонування зазначеного веб-порталу та інших електронних сервісів держави.

3 листопада 2020 р. прийнято Закон України № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» (Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, 2020), за яким у ЦНАП об'єднаної територіальної громади надаватимуться усі адміністративні та інші публічні послуги органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також адміністративні

послуги за договорами щодо обслуговування у ЦНАП жителів інших територіальних громад. Даним законом передбачено поетапне утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування протягом 3 років у кожній з новостворених громад. ЦНАП органів місцевого самоврядування обов'язково будуть утворюватися в усіх населених пунктах з чисельністю населення більше однієї тисячі, старостам будуть надані окремі функції адміністратора.

На нашу думку, нормативно-правове забезпечення у сфері надання публічних та адміністративних послуг буде й надалі змінюватися. Утворені після місцевих виборів в Україні у жовтні 2020 року 1 402 територіальні громади з кожним роком будуть отримувати від органів державної виконавчої влади все більше делегованих повноважень, що може створити передумови для постійної модернізації роботи ЦНАП територіальних громад у межах чинного законодавства.

Висновки.

1. До основних етапів розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні належать: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005 р.); початок формування системи надання адміністративних послуг (2006-2008 рр.); нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009-2013 рр.); розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг (2014-2017 рр.); розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019-2020 рр.) (Т. Маматова).

2. Нормативно-правове поле у сфері публічного управління, зокрема, надання адміністративних послуг населенню, перебуває в постійному розвитку. Вивчення тенденцій у зазначеній сфері вказує на те, що подальший вектор розвитку буде спрямований переважно на кінцевого споживача послуг – суб'єкта звернення – із нормативним визначенням пріоритетності комплексного характеру послуг та їх надання переважно в електронному вигляді, наприклад із використанням застосунку «Дія» чи аналогічних сервісів (Н. Сидоренко).

3. Забезпечення інноваційного розвитку сфери надання адміністративних послуг вимагає від органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування прийняття стратегічних рішень щодо розбудови відповідної інфраструктури: оновлення комп'ютерної, спеціалізованої (робочих станцій) техніки та іншої оргтехніки в ЦНАП; забезпечення якісного зв'язку задля ефективної роботи Інтернет мережі, що до-

зволяє ефективно працювати мобільним ЦНАП і мобільним робочим місцям адміністраторів, здійснювати обслуговування фізичних та юридичних осіб у територіальних підрозділах ЦНАП та на віддалених робочих місцях, здійснювати миттєві розрахунки за адміністративні послуги, отримувати доступи до державних реєстрів; реалізація заходів з інформування та залучення населення до діяльності ЦНАП (Н. Сидоренко).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний [та ін.]; за заг. ред. Тимошука В. П., Курінного О. В. Київ, 2015. 428 с.

Актуальні питання надання адміністративних послуг: зб. нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / за заг. ред. Т. В. Журавля. Київ : GIZ, 2016. 114 с.

Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг : Програма «U-LEAD з Європою». 2020. 39 с. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/White-Book_web-2.pdf.

Васильєва Н. В. Адміністративні послуги на регіональному рівні: теорія, методологія та проекти реалізації : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2013. 400 с.

Гуненкова О. В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.04. Одеса, 2019. 20 с.

Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>.

Діяльність центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: досвід, аналіз, методичні рекомендації: посібн. / О. Андрєєв, П. Остапенко. Київ : Програма розвитку ООН в Україні, 2017. 96 с. URL: http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/04/TSNAPs_manual-printed_final_2018.pdf.

Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг : практ. посіб. / авт.: І. Бригілевич ; упоряд.: І. Лепьохкін. Київ : Проект «Партнерство для розвитку міст», 2017. 40 с. URL: <http://pledgdg.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Reports-color-web.pdf>.

Жовнірчик Я. Ф. Реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1041>.

Льчанінова Н. І. Механізм надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв 2019. 20 с.

Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія. Київ : АМУ, 2014. 408 с.

Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т. 3, № 4. С. 75–83. doi: 10.15421/151536.

Маматова Т. В., Гладка О. М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 1(44). С. 86–91. doi: 10.33287/102011.

Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.

Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-%D0%BF#Text>.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються

в електронній формі : Закон України від 3 листопада 2020 р. № 943-IX. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/199029.html>.

Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>.

Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.

Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>.

Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-р>.

Про затвердження Примірної постанови про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>.

Про затвердження Примірної постанови центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>.

Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>.

Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>.

Серьогіна Т. Публічні послуги: сучасні підходи до класифікації. Аспекти публічного управління. 2020. Т.8(3). С. 5–15. doi:10.15421/152065

Шамрай Н. В. Організація надання публічних послуг у містах з районним поділом : автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2017. 20 с.

Штирліна А. А. Механізми державного управління функціонуванням системи надання державних послуг в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2017. 20 с.

REFERENCES

Andrieiev, O., & Ostapenko, P. (2017). *Diialnist tseentriv nadannia administrativnykh posluh v umovakh detsentralizatsii: dosvid, analiz, metodichni rekomendatsii* [Activities of administrative service centers in the context of decentralization: experience, analysis, guidelines]. Kyiv : Prohrama rozvytku OON v Ukraini. Retrieved from http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2018/04/TSNAPs_manual-printed_final_2018.pdf [in Ukrainian].

Bila knyha derzhavnoi polityky u sferi administrativnykh posluh : Prohrama «U-LEAD z Yevropoiu» [White Paper on Public Policy in the Field of Administrative Services: U-LEAD with Europe Program]. (2020). Retrieved from https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/White-Book_web-2.pdf [in Ukrainian].

Bryhilevych, I. (2017). Diialnist TsNAP ta otsinka yakosti nadannia administrativnykh posluh [CNAP activities and quality assessment of administrative services]. Kyiv : Proekt «Partnerstvo dlia rozvytku mist». Retrieved from <http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Reports-color-web.pdf> [in Ukrainian].

Hunenkov, O. V. (2019). Nadannia administrativnykh munitsypalnykh posluh v umovakh detsentralizatsii vlady Ukrainy [Granting of administrative municipal services in the conditions of decentralization of the power of Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

Ilchaninova, N. I. (2019). Mekhanizm nadannia administrativnykh posluh v umovakh reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The mechanism of providing administrative services in terms of reforming the territorial organization of power in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Mykolaiv [in Ukrainian].

Issues of the Unified State Web Portal of Electronic Services and the Unified State Portal of Administrative Services. No. 1137. (2019, December 4). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Karpenko, O. V. (2014). *Upravlinnski posluhy v Ukraini: mekhanizmy nadannia orhanamy vlady* [Management services in Ukraine: mechanisms of granting by authorities]. Kyiv: AMU [in Ukrainian].

Mamatova, T. V. (2015). Formuvannia novoi systemy nadannia administratyvnykh posluh v umovakh detsentralizatsii [Formation of a new system of providing administrative services in the conditions of decentralization]. *Public administration aspects*, 3 (4), 75 – 83. doi: 10.15421/151536 [in Ukrainian].

Mamatova, T. V., & Hladka, O. M. (2020). Innovatsiini pidkhody do rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh v umovakh detsentralizatsii [Innovative approaches to the development of the system of providing administrative services in the conditions of decentralization]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 1(44), 86 – 91. doi: 10.33287/102011 [in Ukrainian].

On Administrative Services. No. 5203-VI. (2012, September 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].

On Amendments to Certain Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Activities of the Ministry of Digital Transformation. No. 123. (2020, February 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Optimization of the Network and Functioning of Centers for Provision of Administrative Services and Improvement of Access to Administrative Services Provided in Electronic Form. No. 943-IX. (2020, November 3). Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/199029.html> [in Ukrainian].

On approval of the action plan for the implementation of the Concept of development of the electronic services system in Ukraine for 2019-2020. No. 37-r. (2019, January 30). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-r> [in Ukrainian].

On approval of the Model Regulations of the Center for Administrative Services. No. 588. (2013, August 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

On approval of the Model Regulations on the Center for Provision of Administrative Services. No. 118. (2013, February 20). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

On freedom of movement and free choice of place of residence in Ukraine. No. 1382-IV. (2003, December 11). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> [in Ukrainian].

On notaries. No. 3425-XII. (1993, September 2). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> [in Ukrainian].

On some measures to ensure the provision of quality public services. No. 647/2019. (2019, September 4). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text> [in Ukrainian].

On State Registration of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Associations. No. 755-IV. (2003, May 15). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> [in Ukrainian].

On state registration of real rights to immovable property and their encumbrances. No. 1952-IV. (2004, July 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text> [in Ukrainian].

On the permit system in the sphere of economic activity. No. 2806-IV. (2005, September 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> [in Ukrainian].

Serohina, T. (2020). Publichni posluhy: suchasni pidkhody do klasyfikatsii [Public services: modern approaches to classification]. *Public administration aspects*, 8(3), 5–15 [in Ukrainian]. doi:10.15421/152065

Shamrai, N. V. (2017). Orhanizatsiia nadannia publichnykh posluh u mistakh z raionnym podilom [Organization of public services in cities with district division]. *Extended abstract of Candidate's abstract*. Kyiv [in Ukrainian].

Shtyrlina, A. A. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia funktsionuvanniam systemy nadannia derzhavnykh posluh v Ukraini [Mechanisms of state management by the functioning of the system of public services in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's abstract*. Kyiv [in Ukrainian].

Some issues of providing administrative services of executive bodies through the centers of providing administrative services. No. 523-r. (2014, May 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Tymoshchuk, V. P., Dobrianska, N. L., Kurinnyi, O. V. et al. (2015). *Administratyvni posluhy: stan i perspektyvy reformuvannia* [Administrative services: state and prospects of reform]. Tymoshchuk V. P., Kurinnyi O. V. (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

Vasyliieva, N. V. (2013). *Administratyvni posluhy na rehionalnomu rivni: teoriia, metodolohiia ta proekty realizatsii* [Administrative services at the regional level: theory, methodology and implementation projects]. Donetsk : Yuho-Vostok [in Ukrainian].

Zhovnirchuk, Ya. F. (2017). Reformuvannia systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Reforming the system of providing administrative services by executive authorities and local governments]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1041>.

Zhuravlia, T. V. (Ed.). (2016). *Aktualni pytannia nadannia administratyvnykh posluh: zb. normatyvno-pravovykh ta informatsiino-analitychnykh dokumentiv* [Current issues of administrative services: Coll. normative-legal and information-analytical documents]. Kyiv: GIZ [in Ukrainian].

Маматова Тетяна

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України

Email: tatyana.mamatova@gmail.com

Сидоренко Наталя

Кандидат наук з державного управління, доцент
Інститут підготовки кадрів державної служби
зайнятості України

Email: sidnat@ukr.net

Mamatova Tetiana

Doctor of Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-1844-5377

Sydorenko Natalya

Candidate of Public Administration, Assoc. Prof.
Training Institute of the State Employment Service
of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8734-9704

Цитування: Маматова, Т., & Сидоренко, Н. (2020). Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 164–177. doi: 10.15421/1520115

Citation: Mamatova, T., & Sydorenko, N. (2020). Systema nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini: osoblyvosti normatyvno-pravovoho rehuliuвання [The system of administrative services in Ukraine: features of legal regulation]. *Public administration aspects*, 8(6), 164–177. doi: 10.15421/1520115

Стаття надійшла / Article arrived: 23.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Моделювання і реалізація технологічних засад розвитку публічного управління в територіальних громадах

Олексій Бобровський, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті акцентовано увагу до підвищення ролі технологічного фактору зростання ефективності діяльності органів публічного управління. Наведено результати дослідження проблеми технологічного забезпечення організації управлінської діяльності. Зазначено, що, незважаючи на інтенсивний розвиток і зростання можливостей інформаційно-комп'ютерних технологій в управлінні, вони досі розглядаються як інструментарій, а не як самостійний дієвий фактор підвищення якості й ефективності управлінських впливів на керовані об'єкти. Показано, що в умовах безперервних трансформаційних змін у суспільстві активізація процесів технологізації управлінської діяльності суттєво впливає на результати діяльності керованих систем і великою мірою залежить від швидкості і якості управлінських рішень. На основі узагальнення існуючого досвіду процесів технологізації управління і сучасних наукових наробок в цьому напрямі запропоновано у складі організаційної структури органів публічного управління створити самостійний системний технологічний блок забезпечення організації і здійснення управлінських завдань для досягнення поставлених цілей розвитку і функцій їх реалізації. Розроблено і обґрунтовано архітектуру технологічної платформи управління, визначено перелік і склад інформаційно-комп'ютерних моделей у вирішенні управлінських завдань із застосуванням принципів науки кібернетики і смарт-технологій. Вихідні методологічні передумови формування технологічних засад інноваційних управлінських впливів базуються на поєднанні складників теорії державного управління, теорії організацій, кібернетичної теорії, економіко-математичної теорії і розробленої концепції оптимізаційного і технологічного розвитку системи органів публічного управління. Запропоновано модель технологічної платформи. Структура і схеми взаємозв'язків моделей технологічної платформи, побудовані з використанням системного процесного і проєктного підходів, відрізняються типовістю алгоритмів і методів вирішення управлінських завдань, вони можуть використовуватися в системах управління будь-якою сферою діяльності.

Ключові слова: *управлінська діяльність, органи публічного управління, технологізація системи управління, моделювання, структура системи технологізації органів влади, блочний принцип, організація вирішення управлінських завдань*

Modeling and implementation of technological principles of public administration development in territorial communities

Oleksii Bobrovskiy, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article focuses on increasing the role of the technological factor in increasing the efficiency of public administration. The results of research of a problem of technological maintenance of the organization of administrative activity are resulted. It is noted that, despite the intensive development and growth of information and computer technology in management, they are still considered as a tool, rather than as an independent effective factor in improving the quality and effectiveness of management influences on managed objects. It is shown that in the conditions of continuous transformational changes in a society activation of processes of technologization of administrative activity essentially influences results of activity of the managed systems and to a large extent depends on speed and quality of administrative decisions. Based on the generalization of the existing experience of management processes and modern scientific developments in this direction, it is proposed to create an independent system technological unit to ensure the organization and implementation of management tasks to achieve development goals and functions of their implementation. The architecture of the technological platform of management is developed and

substantiated, the list and structure of information-computer models in the decision of administrative problems with application of principles of science of cybernetics and smart technologies is defined. The initial methodological prerequisites for the formation of technological foundations of innovative management influences are based on a combination of components of public administration theory, organizational theory, cybernetic theory, economic and mathematical theory and the developed concept of optimization and technological development of public administration. The model of a technological platform is offered. The structure and schemes of interrelations of models of the technological platform, built using system process and design approaches, differ in the typicality of algorithms and methods for solving management problems, they can be used in management systems in any field of activity.

Keywords: *managerial activity, public administration bodies, technologization of management system, modeling, structure of system of technologization of authorities, block principle, organization of solving managerial tasks*

Моделирование и реализация технологических основ развития публичного управления в территориальных общинах

Алексей Бобровский, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье акцентировано внимание к роли технологического фактора роста эффективности деятельности органов публичного управления. Приведены результаты исследования проблемы технологического обеспечения организации управленческой деятельности. Отмечено, что, несмотря на интенсивное развитие и рост возможностей информационно-компьютерных технологий в управлении, они до сих пор рассматриваются как инструментальный, а не как самостоятельный действенный фактор повышения качества и эффективности управленческих воздействий на управляемые объекты. Показано, что в условиях непрерывных трансформационных изменений в обществе активизация процессов технологизации управленческой деятельности существенно влияет на результаты деятельности управляемых систем и во многом зависит от скорости и качества управленческих решений. На основе обобщения существующего опыта процессов технологизации управления и современных научных разработок в этом направлении предложено в составе организационной структуры органов публичного управления создать самостоятельный системный технологический блок обеспечения организации и осуществления управленческих задач для достижения поставленных целей развития и функции их реализации. Разработаны и обоснованы архитектуру технологической платформы управления, определен перечень и состав информационно-компьютерных моделей в решении управленческих задач с применением принципов науки кибернетики и смарт-технологий. Исходные методологические предпосылки формирования технологических основ инновационных управленческих воздействий базируются на сочетании составляющих теории государственного управления, теории организаций, кибернетической теории, экономико-математической теории и разработанной концепции оптимизационного и технологического развития системы органов публичного управления. Предложена модель технологической платформы. Структура и схемы взаимосвязей моделей технологической платформы, построенные с использованием системного процессного и проектных подходов, отличаются типичностью алгоритмов и методов решения управленческих задач, они могут использоваться в системах управления любой сферой деятельности.

Ключевые слова: *управленческая деятельность, органы публичного управления, технологизация системы управления, моделирование, структура системы технологизации органов власти, блочный принцип, организация решения управленческих задач*

Постановка проблеми.

Узагальнення теоретичної концепції модернізації державного управління і місцевого самоврядування, аналіз результатів здійснюваних модернізаційних заходів і особливостей змін, що відбуваються в системі публічного управління показують, що результати тісно пов'язані зі змінами сутнісних характеристик, змістом і спрямованістю управлінської діяльності органів влади, зміною організаційних і технологічних засад її здійснення і вимог до рівня знань і компетенцій державних службовців.

Особливе значення в публічному управлінні територіальними громадами після реформування місцевого самоврядування набула проблема підвищення ефективності трансформаційних процесів на цьому рівні, яка пов'язана із розвитком організаційного, технологічного і інтелектуального потенціалу органів влади та збалансованістю і злагодженістю використання цього потенціалу.

Вихідні методологічні передумови управлінського впливу на появу і формування трансформаційних процесів і їх результатів спираються на поєднання складників публічного управління, теорії організацій, кібернетичної теорії, концепції організаційного і технологічного розвитку і економіко-математичної теорії. Застосування їх принципів і засад спрямовується на створення умов оптимізації параметрів, характеристик і результатів систем управління. В оптимальному варіанті їх поєднання і застосування здатне забезпечити домінування інноваційних способів здійснення публічного управління, поліпшення якості рішень, які приймаються, за рахунок застосування інноваційних форм їх побудови та організації діяльності і підвищення технологічного забезпечення процесів розробки і прийняття управлінських рішень органами публічного управління.

Взаємозв'язок і взаємообумовленість раціональної і результативної побудови складників трансформаційних процесів при пошуку засобів підвищення їх ефективності і керованості обумовлюють доцільність спільного дослідження умов їх взаємодії і реалізації на територіальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделювання соціальних процесів як предметна область наукового знання стала форму-

ватися відносно недавно. Із середини 70-х рр. ХХ ст. стали з'являтися праці математиків В. М. Глушкова, Т.Н. Блауберга, Е. Г. Юдина та ін. Серед зарубіжних учених можна виділити Т. Л. Сааті, Л. Блумфільд та ін. В 1990-х рр. з'явилися праці О. Ф. Шаброва, Ю. М. Плотинського, В. А. Шведовського, А. А. Самарського, А. П. Михайлова та ін. (Петухов, 2015), в яких науковці пропонували нові методики на перетині математичного моделювання і соціальних наук, що значно поглибило і розширило цю сферу наукового знання.

Моделювання управлінських процесів передбачає наявність алгоритмів і послідовності дій щодо їх реалізації і досягнення показників входу і виходу процесів. Варіанти алгоритмів моделювання процесів були запропоновані американськими вченими Ф. А. Шродтом, Дж. Проктором, Т. Сааті і К. Кернсом, Д. М. Гвішані, Б. Тихомировим (Гришиани, 1983; Мангейм, & Рич, 1997; Сааті, & Кернс, 1991).

Мета статті – обґрунтувати науково-методичний підхід до організації систем технологічного забезпечення діяльності органів публічного управління на основі використання принципів кібернетики і смарт-технологій. Запропонувати архітектуру технологічної платформи органів влади, визначити зміст, призначення, цілеспрямованість і зв'язки її складників для підтримки якості і швидкості вирішення завдань управління.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління передбачає сукупність раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Суб'єктом і одночасно об'єктом управління є колектив людей – громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, суб'єкти громадянського суспільства та інші об'єднання (Оболенський, 2014, с. 5). Управлінською ланкою суб'єктів управління на рівні міст, областей виступають органи публічного управління, що являють собою сукупність структурних ланок, які створюються, взаємодіють між собою і з навколишнім середовищем, організуючи і керуючи діяльністю для досягнення цілей розвитку окремих територій

у контексті цілей розвитку всієї країни. Органи публічного управління реалізують функції управління на практиці, втілюючи вимоги законодавства шляхом управлінських впливів на якість і розвиток процесів життєдіяльності суспільства і задоволення потреб жителів. Як управлінська ланка органи публічного управління впливають на сутнісно-змістовні, нормативно-правові, соціально-економічні та інші складники суспільного життя в процесах життєдіяльності і розвитку територій шляхом ідентифікації і застосування наукових, теоретичних знань та прогресивного досвіду, інноваційних методів, процедур, технологій і процесів вирішення завдань у статичних і динамічних структурах управління територіями.

Фундаментальною характеристикою стабільності життєдіяльності територіальних громад є стійкість і сталість розвитку економічного, соціального, екологічного середовища і процесів їх продуктивної діяльності. Але статичного стану суспільства майже не існує. Суспільна діяльність постійно трансформується, змінюються її якісні і кількісні характеристики, формуються нові зв'язки і завдання, продукуються нові проблеми, які потребують для свого вирішення управлінських впливів нової якості. Останні не можуть бути здійсненими без поповнення системи управління новими ресурсами і важелями впливу, які стабілізують чи будуть розвивати процеси керованих систем. Для вирішення управлінських завдань, спрямованих на стабілізацію трансформаційних змін і подальшого розвитку керованих систем у напрямі інноваційного руху, необхідно підтримати реформаторські заходи в самих системах управління їх внутрішнім розвитком, конкурентною здатністю і продуктивністю.

Одним із дієвих факторів впливу на розвиток керованих систем є технологічний. Технологізація управлінської діяльності дозволяє спрямовувати її не тільки на підтримку плинності процесів життєдіяльності керованих систем, а й на випереджальний розвиток самих управлінських систем.

Сутнісно-змістовні основи, роль і призначення технологізації публічного управління розкриваються в її теоретичному, методичному, організаційно-структурному і програмному забезпеченні. Змістовно-функціональні складники і знання підґрунтя технологізації

управління представляються переліком видів технологічного забезпечення функцій органів публічного управління, їх завдань, алгоритмів, методів технологій, процесів і моделей програмного забезпечення їх здійснення.

Найповніше вивчення проблеми технологізації системи управління в її безпосередньому зв'язку з теорією публічного управління здатен забезпечити інституціональний підхід, який відіграє роль методичної побудови аналізу стану і розробки шляхів підвищення технологічного рівня організації діяльності органів публічного управління. Інституціоналізація технологізації управління здійснюється на основі розумових конструкцій, ідеологій теоретичної надбудови органів публічного управління і організації управлінської праці, які ще практично не опрацьовані. До основних інституційних факторів технологізації системи управління належать: організаційні, технологічні, науково-технічні і фінансові. До інституційних елементів рушійної сили з технологічного забезпечення публічного управління належать методичні засади щодо створення технологічного базису управління, його технологічної платформи, опис усіх технологічних елементів з їх змістом, зв'язками, функціями, інструменталізація здійснення технологій, опис їх завдань, положень про порядок її застосування з використанням сучасних методів інформаційно-аналітичного і комп'ютерного проектування процесів управлінської діяльності і методів їх моделювання.

Як носії інструментального, аналітичного, методичного, алгоритмічного, організаційного та інституційного контенту діяльності органів влади із забезпечення функціонування і розвитку керованих систем розглядаються моделі. Вони дозволяють поглибити уявлення про зміст, цільову спрямованість управлінської праці, зрозуміти теоретичну, практичну і технологічну основу формування і здійснення владних функцій управління.

Досліджуючи моделі, вчені систематизують їх за різними групами: моделі-концепції і математичні моделі. Перші засновуються на аналізі певних закономірностей. Вони подаються у вигляді когнітивних схем, які описують зв'язки між різними факторами, що впливають на історичні процеси (Дж. Голдстайн, І. Валлерстайн, Л. Н. Гумільов, Н. С. Розов, Р. Клейн, Р. Солоу, А. Г. Агандегян, Л. В. Канторович,

В. В. Леонт'єв, В. В. Новожилов, А. І. Анчишкін (Глушков, 1987), Дж. Б. Мангейма, Р. К. Річа (1997) та ін.). Для більшості процесів вони мають логічний, концептуальний характер. За допомогою математичних моделей можливо здійснювати детальний опис базових значень процесів плину, змодельовати тенденції і вектори еволюції сучасних явищ. Вони мають здатність до узагальнення і можуть використовуватись для вирішення різнопланових завдань, відображаючи комунікативну взаємодію між процесами і взаємозв'язками (Петухов, 2015, с. 4–5). Математичні моделі можуть бути умовно поділені на детерміновані моделі, моделі оптимізації та імовірнісні моделі. Перші мають форму рівнянь і нерівностей, що описують поведінку системи, яка вивчається. Моделі оптимізації містять вираз показника чи параметра, який слід максимізувати або мінімізувати за певних обмежень. Імовірнісні моделі виражаються у формі рівнянь і нерівностей, які мають імовірнісний сенс, тобто пошук рішення, заснований на максимізації середнього значення аналізованих властивостей. Поведінкові і раціональні моделі будуються з використанням інформаційних моделей, які формують інформацію про зміст праці і предмет управління, про характер повноважень і відповідальності. Предметом технологічного забезпечення управлінських рішень повинно стати не тільки те, що є, а те, що треба здійснити для досягнення управлінських дій (Державне управління, 2012, с. 30–32). Моделювання управлінських рішень і управлінських процесів передбачає створення структур, схем, алгоритмів та інших математично упорядкованих інструментів, заснованих на математичних принципах (Петухов, 2015, с. 24–25), що характеризують факторні залежності між показниками, надаючи прогноз зміни стану керованих процесів, їх взаємозалежності, напрями змін та інше.

Досліджуючи управлінські процеси, спрямовані на розробку управлінських рішень, науковці систематизували їх за різними напрямками, цілями, періодом дій, функціональним вмістом, за масштабами, умовами прийняття та імовірнісного результату, за ступенем повторюваності, методами розробки, характером, формою прийняття і за кількістю критеріїв вибору (Бакуменок, 2012; Куклина, & Ютанов, 2008; Орлів, 2013). Особливістю управлінських

процесів на сучасному етапі є їх розподіленість і відокремленість в управлінському полі. Їх функціонування, активізація і використання здійснюється за різними методиками, розрахунками, схемами і техніками, які взаємодіють між собою для обміну інформацією відповідно до алгоритмів діяльності. Процеси можуть перетинатися більше чи менше, однак їх взаємодія і взаємозалежність можуть не завжди мають позитивні результати. Це потребує їх якісного проектування, інтеграції і спільного здійснення в соціоекономічному та екологічному контексті.

На сучасному етапі в існуючій теорії і практиці досліджень моделювання суспільних явищ запропонована велика кількість моделей. Основні види моделей для проведення різних типів дослідження суспільної діяльності і практики управління наведені в табл. 1.

Управлінська праця репрезентує інженерне мислення, основане не на колективній сутності об'єкта, а на його практичному перетворенні. Вибір моделей управлінської діяльності тісно пов'язаний із методами і технологіями розробки і прийняття управлінських рішень щодо завдань і функцій управління. Тому підбір або побудова моделей повинна починатися із поглибленого аналізу змісту управлінської праці органів публічної влади, визначення структури і послідовності дій, методів і алгоритмів процесів їх здійснення, визначення параметрів процесів, результуючих показників і критеріїв їх ефективності.

До основних моделей розробки і прийняття управлінських рішень відносять: факторно-критеріальну модель оцінювання стану керованої системи, модель ресурсної ефективності (модель ефективності управління ресурсами), модель інформаційно-комунікативного середовища, інформаційно-довідкові моделі об'єктів управління, інформаційно-довідкові моделі суб'єктів управління, дескриптивні типізовані моделі функцій, моделі аналітичної функції, функції мотивації і моніторингу, розрахунково-аналітичні моделі, моделі розробки управлінських рішень з огляду на ситуаційний характер процесів, моделі оцінювання якості і результативності управлінських рішень, поведінкові моделі, ірраціональні моделі, модель «дерева рішень» (метод Монте Карло), класичну (раціональну) модель прийняття рішень та ін.

Таблиця 1

Основні види моделей за характером побудови

Вид моделей	Основні особливості
Вербальні	Словесний опис об'єкта на початковій стадії дослідження
Формальні	Опис у вигляді формул і представлення системних можливостей і співвідношень
Фізичні	Макет фізичних об'єктів і зразків
Аналогові	Моделювання фізичних елементів. Складаються з окремих блоків
Масштабні	Аналогові моделі з параметрами
Детерміновані	Враховують відхилення характеристик об'єктів від номінальних значень
Стохастичні	Розглядають поведінку системи в умовах дій випадкових впливів
Модель нечітких значень	Узагальнені параметри задають експерти. Об'єднуються за необхідності з іншими моделями
Аналітичні	Дослідження передбачає обробку масивів облікових і статистичних даних і використання аналітичних функцій
Імітаційні (інтерактивні)	Здійснюються за допомогою комп'ютерів – відтворює залежність двох факторів від третього, відхиляють несприятливі ситуації розвитку, визначають різні варіанти рішень (траєкторії розвитку) і алгоритми процесів. Використовуються для здійснення експериментів стохастичного характеру при вивченні явищ
Технічні	Використовуються для вирішення технічних проблем діяльності
Агрегатні	Об'єднання балансових, трендових, оптимізаційних та імітаційних моделей
Дискретні і нормативні	Будуються на використанні дискретної чи нормативної інформації
Статистичні і динамічні	Відображають фактор часу здійснення явищ
Інформаційні	Будуються з використанням детермінованих і недетермінованих моделей
Економічної кібернетики	Представляють системний аналіз теорії систем
Математико-статистичні (економетричні)	Включають методи дисперсійного аналізу, кореляційного, регресивного, факторного, індексного та ін.
Відображення простору	Геометричні, структурні, функціональні, інформаційні
Агрегатні і комплексні	Визначають способи представлення досліджуваних об'єктів
Графові	Формуються з множини об'єктів і множини зв'язків
Комунікативні	Являють собою знання одного чи групи експертів, які описуються у вигляді зваженого організаційного графу. Його вершина являє собою зіставлення факторів, з використанням яких описується стан аналізованого об'єкта чи рівень досягнення певних результатів
Кумулятивні	Реалізують сукупність базових, методичних положень, використовують адаптивні теоретичні й методичні положення, методики аналізу, стану керованої системи за показниками розвитку

Складена за джерелами (Петухов, 2015; Мангейм, & Рич, 1997; Гришиани, 1983; Моргунов, 2011; Оболенський, 2014; Державне управління, 2012)

Для розробки і прийняття моделей управлінських рішень часто існує потреба в даних операційного і бухгалтерського обліку. Для отримання такої інформації необхідно звертатись до моделей і програмних продуктів цих видів діяльності. Існує низка програмних продуктів базових комп'ютерних технологій і корпоративних інформаційних мереж, запропонованих розробниками для бухгалтерського і податкового обліку: «ІС: підприємство», «Інтелект-сервіс», «Парус», «Галактика»,

«ДІА-софт» та ін. Існують і відпрацьовані апаратні платформи комп'ютерних інформаційних систем. Створені і технології проєктування, впровадження і супроводу інформаційних систем (інформаційно-технологічна архітектура програмного продукту, модульна архітектура, конфігуратори структури та ін.). Вже існують засоби методологічного забезпечення програмування – методологія ІДЄС, методологія моделювання ARIS, методологія FSA, методологія ІТНК.

Особливостями сучасного стану розвитку теорії і практики управління є використання великих можливостей і ролі комп'ютерів в управлінській діяльності, як інтелектуальних знарядь праці, які постійно вдосконалюються. Вони створюють віртуальну управлінську реальність з певною логікою і інтелектуальними технологіями не лише в управлінні, а й у виробничій, соціальній та інших сферах суспільної діяльності. Комп'ютерні технології є засобом багатокритеріального підвищення можливостей, швидкого рішення управлінських завдань і здійснення комунікацій. Сьогодні вони вирішують головну проблему інформаційного суспільства, що полягає в генерації, обробці і передачі величезних масивів інформації, яка стала потужним суспільним ресурсом.

Високорозвинуті форми комп'ютерного моделювання, використовувані в управлінській сфері, створюють умови для формування обґрунтованих управлінських впливів і підвищують роль управлінських структур у реалізації процесів управління за рахунок вибору ефективних методів керування

об'єктами, шляхом прийняття рішень, які повністю обґрунтовуються за допомогою використання комп'ютерних технологій.

Інформаційне забезпечення технологічного моделювання процесів розробки і прийняття управлінських рішень повинно ґрунтуватися на базі даних широкої мережі усупільнених, обґрунтованих і систематизованих методів, моделей і процесів управління, апробованих ефективною практикою. Залежно від сфер їх застосування, особливостей вирішуваних завдань і здатності охопити умови їх використання необхідно використовувати підбір соціальних методів і моделей управління.

Під час моделювання перевагу слід віддавати кількісним методам прийняття рішення, у тому числі поведінковим, дереву рішень, методу платіжної матриці, методу аналізу точок «беззбитковості», лінійному програмуванню, яке використовується для розподілу обмеженої кількості ресурсів та ін.

Під час розгляду кожної окремої функції управління слід використовувати сукупність методів технологій, моделей і їх взаємодію в певній послідовності (рис. 1).

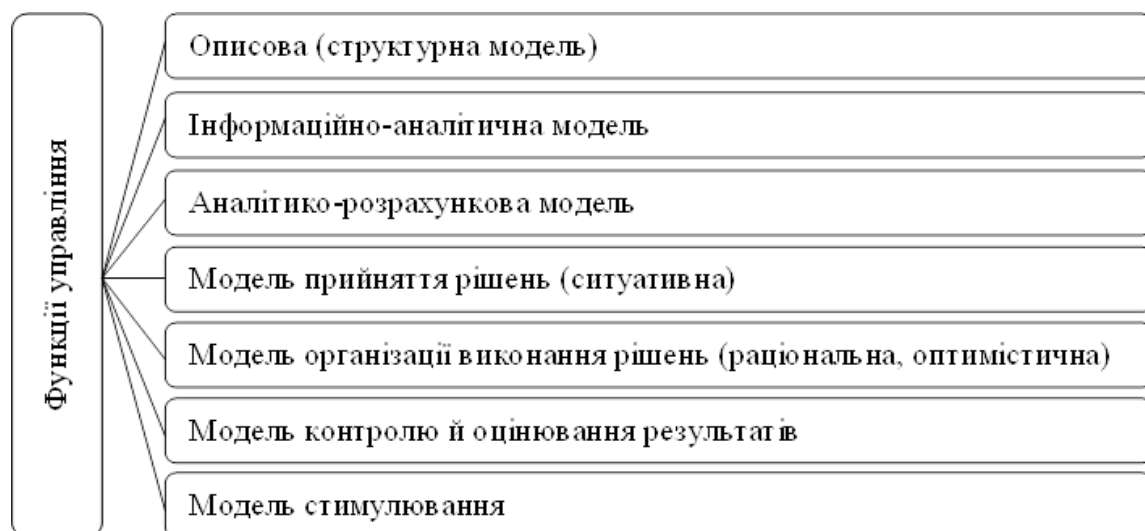


Рис. 1. Модельний комплекс реалізації узагальненого функціонального завдання

Елементи структури і процеси виконання управлінських завдань та послідовність їх здійснення мають типові ознаки. Типовість алгоритмів побудови процесу виконання функцій проілюструємо на прикладі дескриптивної моделі «функції планування» (рис. 2). Її складники ілюструють можливості застосування

для побудови типових алгоритмів планування в будь-якій сфері діяльності.

Види моделей технологізацій управлінських рішень з виконання функціональних завдань корелюють із методами і технологіями виконання функцій їх реалізації. Це забезпечує фактичну цілеспрямованість організації

на виконання управлінських дій і забезпечення процесів життєдіяльності, які стають ініціуючою і рушійною силою управління розвитком суспільства.

Вирішення окремих складних завдань здійснюється шляхом побудови процесів їх реалізації, і може спиратися на багатоцільові моделі. Прикладом можуть слугувати економетричні моделі, які використовуються в управлінні при реалізації функцій

прогнозування економічних змінних: показників безробіття, темпів зростання, результатів діяльності і виявлення тенденцій розвитку. Економетричний апарат дає змогу вирішувати і визначати завдання прогнозування – оцінювати динаміку параметрів прогнозованого явища і виявляти максимальне чи помірне його значення, однак чим довший інтервал прогнозування, тим нижча точність розрахунків.



Рис. 2. Дескриптивна модель реалізації «функції планування»

Водночас слід пам'ятати, що застосування моделей не замінює логічних думок, суджень, критичного аналізу фактів, пропозицій, варіантів і використовуваних комп'ютерних технологій і техніки. Необхідним є також урахування впливу факторів складності й особливостей очікуваних результатів. Наприклад, особливістю вибору моделей для розробки стратегій і програм розвитку територій є врахування фактору, відомого в наукових джерелах як явища «континуального сценарування», який спирається на концепцію «неминучого майбутнього», яка передбачає, що, якщо майбутнє розглядається без урахування чинника «неминучості», воно не буде мати можливостей свого досягнення в очікуваних параметрах. Без урахування «неминучого майбутнього», безальтернативними

стають тренди його розвитку, оскільки вони відображають інерцію розвитку майбутнього, створювану з використанням існуючих тенденцій і досягнутих технологій. І хоча останні можуть бути достатньо відпрацьованими (вони відображають можливості сьогодення), вони не можуть задовольнити чи передбачити можливості «неминучого майбутнього», оскільки будуть утримувати вже досягнений рівень (Петухов, 2015, с. 112).

Достатнє розуміння видів, змісту і можливостей існуючих моделей дозволяє перейти до вибору й обґрунтування їх сукупності для створення технологічного базису управління «технологічна платформи» для технологічного забезпечення розробки, прийняття і супроводу реалізації управлінських рішень і пов'язаних із ними взаємозв'язків.

Сучасні підходи до структурування опису управлінської діяльності та уявлення її у вигляді взаємопов'язаних і взаємодіючих графічних діаграм, які більш прийнятні для отримання інформації про стан проблемних питань і його аналіз, пропонує методологія ARIS (архітектура інтегрованих інформаційних систем). Вона заснована на концепції ітерації, яка передбачає цілісний погляд на процеси управління і пропонує безліч різних методів, об'єднаних у межах системного підходу (Морозова, 2017).

Система ARIS – методологія і програмний продукт для моделювання бізнес-процесів організацій і векторний редактор. Розробником ARIS і однойменного інформаційного середовища є німецька фірма IDS Scheer AG професора Августа-Вільгельма Шеєра. Інструменти ARIS займають лідируючі позиції на світовому ринку в класі моделювання процесів. У методології ARIS процеси праці формалізуються як алгоритми, а організація ARIS передбачає наявність організаційної структури даних, організаційної структури системи, структури функцій, завдань, процесів та іншої інформації, опис вимог та результатів їх використання. За допомогою системи ARIS можливо задокументувати всі функції управління, завдання щодо їх реалізації і виявити недоліки у їх вирішенні.

Система моделей технологічної платформи буде зберігатися в репозиторії – спеціальному сервері, із якого буде завантажуватись їх програмне забезпечення для вирішуваних завдань. В репозиторії будуть зберігатися версії всіх документів, які відображають попередній стан ситуацій, що аналізуються.

Моделювання управлінських процесів доцільно починати з побудови функціональних

моделей (Войнов, 2002). Використовуючи «дерево функцій» можна здійснений опис функцій з різним видом деталізації. На верхньому рівні описуються найскладніші функції, які являють собою інтегрований процес чи технологію їх реалізації. Деталізація відтворює ієрархічну структуру функцій і дозволяє здійснити опис. Для кожної функції можна визначити її вартість (плата працівникам, що її виконують) і час (скільки часу потрібно для її повного виконання) та іншу інформацію.

Зміст створюваних моделей повинен базуватися на сукупності законодавчих, нормативних, теоретичних і наукових знань системи управління, включаючи знання про організацію її здійснення, організаційну структуру системи управління, елементи якої взаємодіють між собою, між системою управління і керованою системою, склад і структуру документів, послідовність кроків для вирішення завдань управління і структуру процесів, прийняття рішень тощо.

Структурна схема технологічного забезпечення органів публічного управління територіальних громад у системі ARIS наведена на рис. 3. Вона являє собою склад модельних блоків окремої ланки системи органу влади, які розглядаються як модельна блочна структура технологічної архітектури управління і інтегрованої системи її реалізації.

Зміст моделей у кожному блоці буде відображати опис функцій, завдань, методів і алгоритмів їх вирішення, використовуючи інформацію процесів, показники їх входу і виходу. Процесні моделі об'єднують кроки послідовності рішень за змістом, часом, професійною кваліфікацією. Моделі входу можуть бути представлені описом



Рис. 3. Структурна схема технологічного забезпечення органів публічного управління територіальних громад

інформаційних, нематеріальних, фінансових і матеріальних потоків інформації, а моделі виходу результуючими показниками і критеріями досконалості і якості рішень, які приймаються. За останні роки сформувалась багата бібліотека моделей, які описують завдання і процеси управління. Розвиток управлінських технологій і програмних заходів став масовим явищем. Так, система ARIS формує наскрізні процеси управління. Існують системи ARIS, які об'єднують близько 80 моделей, у тому числі моделі управлінського консалтингу.

У пропонуємі концепції технологічної платформи системи публічного управління територіальних громад склад моделей буде визначатися видами і кількістю виділених блоків. Блочний принцип організації технологічного забезпечення управління у сукупності із можливостями електронної комуніка-

ції і її енергетичний потенціал повинен бути спрямований на суттєве підвищення можливостей до системи управління до адаптаційної здатності і швидкої реакції органів управління на зміни у внутрішньому середовищі. Схема взаємозв'язків блоків наведена на рис. 4. За призначенням в кожен блок можуть входити: моделі даних (на основі чого?), моделі процесів (яким чином?), моделі функції (що виконується?), моделі завдань (для чого?), моделі рішень (як?), моделі виходу (що досягнуто?). Кожен блок може мати практично типовий склад моделей, хоча вони різні за роллю, призначенням, змістом, складністю алгоритмів використовуваних моделей. Ця особливість дозволяє створювати його шаблони, які можуть бути сформовані у відповідні каталоги моделей функцій, завдань і обґрунтування приймаємих рішень.

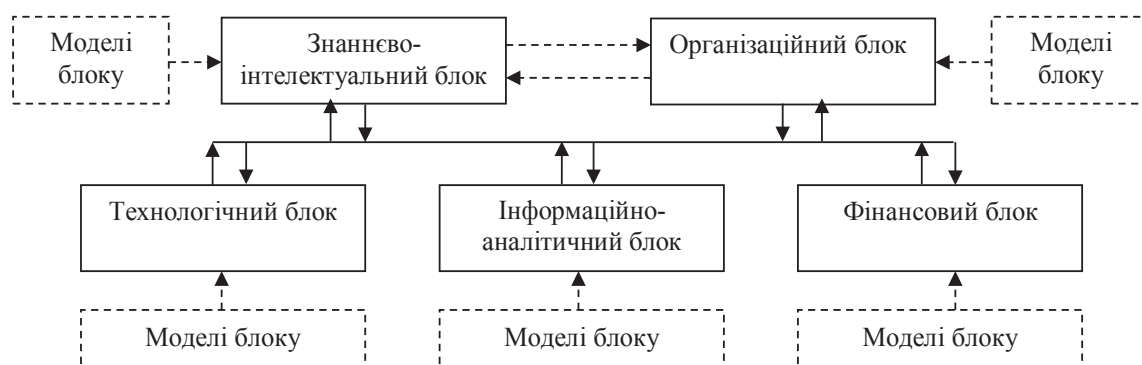


Рис. 4. Структура і схема взаємозв'язків блоків технологічної платформи органів публічної влади

Структурні блоки технологічної платформи системи управління в територіальних громадах залежно від їх призначення будуть використовувати різні типи моделей. Так, моделі організаційного блоку будуть представлені описом і схемою ієрархічної системи управління, складом і ієрархією підрозділів, службовими посадами, численними зв'язками між ними, складниками, змістом і видами відповідальності працівників, схемами і формами і їх прив'язку до конкретних цілей, що реалізуються в завданнях управління.

Окремого розгляду потребує системна інтеграція моделей вирішення управлінських завдань, як у кожному із виділених модельних блоків, так і між окремими блоками. Управлінські рішення являють собою комплекс ін-

дикаторів, показників, що описують бажаний стан керованого об'єкта, на який спрямовується управлінська дія. Головними параметрами стану керованої системи слугують показники очікуваної результативності для досягнення поставлених цілей.

Складність управлінських завдань і реалізація логіки їх формування потребує не тільки вибору, а й об'єднання моделей у блоки, фокусування уваги на операційних питаннях і врахування змін у внутрішньому і зовнішньому управлінському середовищі. Необхідно визначити перелік видів вирішуваних завдань, їх сутнісний зміст, алгоритми і послідовність рішень, поведінку і дію управлінців, які призначені бути відповідальними за досягнення цілей виконуваних функцій.

Моделювання технологій вирішуваних завдань здійснюється з урахуванням параметрів і показників об'єктів управління, необхідних ресурсів, встановленням послідовності і змістом операцій, розрахункових алгоритмів і процедур, часу на вирішення і з передбаченням адаптивної поведінки і дій соціального складника управлінської технології – людини в умовах змінюваних ситуаціях діяльності. Тобто моделі рішень повинні взаємодіяти з моделями адаптивних дій, на моделі управління ресурсами і моделями управління (із блоками цілепокладання і регулювання).

Управління здійснюється на базі даних моніторингу і спрямовується на ліквідацію небажаних відхилень і створення упереджувальних умов для їх появи за рахунок системної ітерації дій, які охоплюють управлінський цикл реалізації рішень і його формування в разі відхилень параметрів. Це обумовлює в комплексах моделей, об'єднаних в окремі блоки, мати моделі адаптації і регулювання. Процедури інтеграції й узгодження моделей здійснюються із урахуванням алгоритмів нечітких множин і нечіткої логіки.

Попередньо сформованими повинні бути і правила поведінки управлінців, відповідно до виконання конкретних функцій і завдань управління в змінюваних умовах функціонування керованих об'єктів. Для цього необхідно мати інформацію про типи функцій і їх завдань, про види і рівень показників їх раціонального використання, про джерела ресурсів і їх запаси, про управлінські впливи (регулятори), які доцільно задіювати при зміні умов плину процесів. В разі виникнення нестандартних ситуацій необхідно звернути увагу на зміну поведінки управлінців. Для врегулювання таких ситуацій можна задіювати нові ресурси, змінювати рівень показників, вертикальні чи горизонтальні зв'язки, час дій, виконавців, існуючі обмеження, враховувати перехресну впливові чинники, застосовувати заходи мотивації та інші способи вирішення проблемних питань. У кожному блоці моделей має передбачатися вбудовання контурів взаємодії їх власних моделей і взаємодії з моделями інших блоків, з урахуванням ситуаційності та ймовірності системної інтеграції технологій при вирішенні складних завдань. Це формує

результативний вплив технологічного фактору на удосконалення системи управління.

Взаємодія параметрів модельних блоків являє собою складний комплекс, який для упорядкування потребує застосування адаптаційного ситуаційного підходу і адаптаційно-ситуаційного моделювання. Адаптивна взаємодія елементів і учасників розробки управлінських технологій в умовах змін реалізується за допомогою інтерактивного корегування змінюваних значень параметрів і показників управлінських процесів, які здатні впливати на вирішення управлінських завдань і підтримувати їх в стійкому стані за рахунок зміни попередніх параметрів їх ресурсів і умов їх впливу. Втім, незважаючи на врахування загальної логіки адаптаційної поведінки, кожний фахівець буде мати особливості, обумовлені його інтелектуально-професійним рівнем і роллю в процесі управління. Тому фахівці можуть обирати власну поведінку в процесі зміни умов господарювання і управління, виходячи із сукупності факторів, які впливають на результат рішення в момент його прийняття. Методичний, інформаційний, комп'ютерний інструментарій побудови блочно-модельного комплексу технологічної платформи, умови функціонування, зв'язки і логічні сценарії повинні використовуватись при їх проектуванні з урахуванням особливостей керованих систем, що передбачається змістом проекту створення технологічної платформи.

Методологія ARIS передбачає застосування великої кількості різних діаграм (в тому числі дерево цілей, діаграма програмного забезпечення, алгоритми завдань і процесів), які дозволяють скласти уявлення про сутнісно-змістовні перетворення в системі, комунікативні зв'язки, інтеграційні механізми, стан і цілеспрямованість управлінської діяльності і скласти перелік необхідних дій для адаптаційно-гнучкого розвитку процесів управління.

Висновки. На сучасному етапі розвитку економічні, соціальні та інші процеси суспільства перебувають в постійному русі, водночас більшість стратегій і планів майбутнього розвитку територіальних громад розробляються як базові сценарії розвитку з екстраполяцією існуючих тенденцій без урахування зростаючої питомої ваги непрогнозованих факторів

впливу. Ця обставина ставить перед розробниками і керівниками прийнятих стратегій наявності здатності до швидкого регулювання і корегування планів дій щодо їх виконання, що неможливо здійснити без потужного інституційного та інструментально-технологічного забезпечення розробки нових сценаріїв розвитку з їх реалізації.

Запропонована архітектура технологічного забезпечення діяльності органів публічної влади являє собою систему використання теорії і практики організаційної побудови діяльності публічної влади із застосуванням принципів і методів архетипів кібернетики, смарт-технологій, сукупного інтелектуального потенціалу управлінців інституційного та інформаційного забезпечення процесів управління, методології ARIS. Вона створює цілісний системний погляд на виконання управлінських завдань із застосуванням найсучасніших технологій і процесів управлінської діяльності і може, стати особливою формою організації системи управління, зорієнтованою на забезпечення ефективності й конкурентоспроможності процесів управління за рахунок їх системної і своєчасної інноватизації.

Технологічна платформа, її склад, зміст, інформаційно-аналітичне й інституційне забезпечення мають типові характеристики. Сукупність технологій, які забезпечують аналіз проєктування, побудову і планування структури управлінських функцій, завдань і процесів для розробки управлінських рішень, можуть застосовуватись органами влади в будь-якій сфері діяльності.

Проведене дослідження і отримання доказів доцільності створення сучасного технологічного забезпечення органів публічного управління дозволяє говорити про необхідність суттєвого розширення теоретико-методологічних засад організаційного, інформаційного та інституційного забезпечення системи публічного управління.

Практичні результати створення технологічної платформи можуть бути зведені до такого. Її створення і застосування дозволяє вдосконалювати процедури, методи, технології, процеси розробки і обґрунтування управлінських рішень, своєчасно опановувати фахівцями сучасні інноваційні технології управління, удосконалювати конкретні методи, процедури для їх застосування в управлінській праці, визначати і своєчасно реалізовувати можливості удосконалення документообігу, починаючи з моменту створення документів до завершення їх виконання, знівельовувати обривність кроків і етапів процесів управління, мотивувати фахівців до гнучкого використання програмних і технічних засобів, створювати умови формування прозорого інформаційного простору публічного управління територіальними громадами з характеристикою і обсягами використовуваних ресурсів і отримувати результати за всіма напрямками суспільної діяльності, своєчасно забезпечувати сформованість методичної бази і оцінювання ефективності результатів управлінської праці за всіма результативними показниками в процесі управління, поєднувати використання технологій і важелів управлінського впливу як потужний фактор впливу і дієвий механізм управління, як результат процесно-системної його технологізації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
- Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
- Войнов И. В., Пудовкина С. Г., Телегин А. И. Моделирование экономических систем и процессов. Опыт построения ARIS-моделей: монография. Челябинск : ЮУрГУ, 2002. 392 с.
- Глушков В. М. Основы безбумажной информатики. Изд. 2-е, испр. Москва : Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1987. 552 с.
- Гришиани Д.М. Методологические аспекты системных исследований. Философско-методологические основания системных исследований. *Системный анализ и моделирование*. Москва: 1983. С. 3–16.
- Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
- Куклина И. Р., Ютанов Н. Ю. Форсайт как инструмент управления будущим. *Наука. Инновации. Образование*. 2008. Вип. 5. С. 79–90.

- Мангейм Дж. Б. Рич Р.К. Политология: Методы исследования. Москва: «Весь мир», 1997. 544 с.
- Моргунов Е. В. Метод «Форсайт» и его роль в управлении технологическим развитием страны. Проблемы развития рыночной экономики : коллективная монография; под. ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. Москва : ЦЭМИ РАН. 2011. С 97–113.
- Морозова В. И., Врублевский К. Э. Моделирование бизнес-процессов с использованием методологии ARIS: Учебно-методическое пособие для бакалавров и магистров направлений: «Прикладная информатика», «Бизнес-информатика». Москва : РУТ (МИИТ), 2017. 47 с.
- Оболеньский О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 26 лист.2014 р.: у 2 т.; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. С. 3–10.
- Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч. - метод. матеріали; упоряд. Г. І. Бондаренко. Київ : НАДУ, 2013. 40 с.
- Петухов А. Ю. Моделирование социальных и политических процессов : учеб. пособ. Нижний Новгород, 2015. 141 с.
- Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование: организация систем / пер. с англ. Р. Г. Вачнадзе; под. ред. И. А. Ушакова. Москва : «Радио и связь». 1991. 224 с.

REFERENCES

- Bakumenko, V. D. (2012). *Derzhavno-upravlinski rishennia [Public administration decisions]*. Kyiv: VPTs AMU [in Ukrainian].
- Bakumenko, V. D. (2000). *Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: Problemy teorii, metodologii, praktyky [Formation of public administration decisions: Problems of theory, methodology, practice]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
- Hlushkov, V. M. (1987). *Osnovy bezbumazhnoi informatyky [Fundamentals of paperless computer science]*. 2nd ed. Moskva: Nauka. Hl. red. fiz.-mat. lyt. [in Russian].
- Hryshyany, D. M. (1983). Metodolohycheskye aspekty systemnykh yssledovanyi [Methodological aspects of system research]. Fylosofsko-metodolohycheskye osnovanyia systemnykh yssledovanyi. *Systemnyi analiz y modelyrovanye – Philosophical and methodological foundations of system research. System analysis and modeling.* (pp. 3–16). Moskva [in Russian].
- Kovbasiuk, Yu. V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. et al. (Ed.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. (Vol. 1). Kyiv ; Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
- Kuklyna, Y. R., & Yutanov, N. Yu. (2008). Forsait kak instrument upravleniya budushchym [Foresight as a tool for managing the future]. *Nauka. Innovatsyy. Obrazovanye – Science. Innovations. Education*, 5, 79–90 [in Russian].
- Manheim, Dzh. B., & Rych, R.K. (1997). *Polytolyohiya: Metody yssledovaniya [Political Science: Research Methods]*. Moskva: «Ves myr» [in Russian].
- Morhunov, E.V. (2011). Metod «Forsait» y eho rol v upravlenyy tekhnolohycheskym razvytyem strany [Foresight method and its role in the management of technological development of the country]. *Problemy razvytiya rynochnoi ekonomyy – Problems of market economy development*. V.A. Tsvetkov (Ed.). (pp. 97–113). Moskva: TsEMY RAN [in Russian].
- Morozova, V. Y., & Vrublevskiy, K. E. (2017). *Modelyrovanye byznes-protsessov s yspolzovanyem metodolohyy ARIS: Uchebno-metodycheskoe posoby dlia bakalavrov y mahystrov napravleniy: «Prykladnaia ynformatyka», «Byznes-ynformatyka» [Business process modeling using ARIS methodology: Textbook for bachelors and masters: "Applied Informatics", "Business Informatics"]*. Moskva: RUT (MYIT) [in Russian].
- Obolenskyi, O. Yu. (2014). Publichne upravlinnia: tsyvilizatsiyni trend, naukova teoriia i napriam osvity [Public administration: civilization trend, scientific theory and direction of education]. Proceedings of scientific and practical conference: *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku – Public administration: ways of development*. Yu. V. Kovbasiuk, S.A. Romaniuk, O.Yu.Obolenskyi (Eds.). (Vol. 2, pp. 3–10). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Orliv, M. S. (2013). *Pidhotovka i pryiniattia upravlinskykh rishen [Preparation and adoption of management decisions]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Petukhov, A. Yu. (2015). *Modelyrovanye sotsyalnykh y polytycheskykh protsessov [Modeling of social and political processes]*. Nyzhnyi Novhorod [in Russian].
- Saaty, T., & Kerns, K. (1991). *Analytycheskoe planyrovanye: orhanyzatsiya sistem [Analytical planning: organization of systems]*. Y. A. Ushakov (Ed.), (R. H. Vachnadze, Trans.). Moskva: «Radyo y sviaz» [in Russian].

Voinov, Y. V., Pudovkina, S. H., & Telehyn, A. Y. (2002). *Modelirovaniye ekonomicheskikh system i protsessov. Opyt postroyeniya ARIS-modelei* [Modeling of economic systems and processes. Experience in building ARIS-models]. Cheliabynsk: YuUrHU [in Russian].

Бобровський Олексій

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України

Email: bobelur@meta.ua

Bobrovskiy Oleksii

Postgraduate Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7395-7477

Цитування: Бобровський, О. (2020). Моделювання і реалізація технологічних засад розвитку публічного управління в територіальних громадах. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 178–191. doi: 10.15421/1520116

Citation: Bobrovskiy, O. (2020). Modeliuvannya i realizatsiia tekhnolohichnykh zasad rozvytku publicnogo upravlinnia v terytorialnykh hromadakh [Modeling and implementation of technological principles of public administration development in territorial communities]. *Public administration aspects*, 8(6), 178–191. doi: 10.15421/1520116

Стаття надійшла / Article arrived: 21.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Державно-приватне партнерство як інструмент публічної політики в умовах децентралізації влади в Україні

Тетяна Сокольська, Вікторія Панасюк, Світлана Поліщук, Богдан Осипенко, Білоцерківський національний аграрний університет

У статті розглянуто питання формування публічної політики щодо розвитку державно-приватного партнерства, як найефективнішої форми взаємодії публічної влади, приватного бізнесу і науки, що реалізується на принципах рівноправності.

Визначено сутність поняття «державно-приватне партнерство» (ДПП), його мету, форми, сфери реалізації та характерні риси з позиції інституціональної теорії. Означено вигоди державно-приватного партнерства серед яких, можливість залучення додаткових фінансових ресурсів, які можна спрямувати на розвиток громад; можливість відновлення інфраструктури, отримання якісних послуг та соціально-економічних вигод, додаткових робочих місць; бізнес та держава розподіляють ризики між собою.

Досліджено стан реалізації державно-приватного партнерства в Україні та провідних країнах світу, визначено ризики для органів публічної влади і приватного інвестора. визначено фактори, що стримують цей процес в Україні зокрема, недосконале нормативне й інституціональне забезпечення; брак політичної волі; недостатність стандартних, простих і прозорих процедур проведення конкурсу для проєктів ДПП, а також визначення пріоритетних сфер для їх реалізації; нестабільне законодавство щодо залучення прямих іноземних інвестицій.

Досліджено сучасний стан нормативно-правового регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні, обґрунтована необхідність удосконалення інституційного забезпечення цього процесу, в частині формування публічної політики щодо залучення регіональних закладів вищої освіти для експертизи інноваційних проєктів та підготовки кадрів.

Обґрунтовано доцільність впровадження відносин державно-приватного партнерства як форми співпраці між органами публічного управління і приватними господарюючими суб'єктами з метою сталого сільського розвитку в умовах децентралізації влади. З метою забезпечення ефективної реалізації проєктів державно-приватного партнерства органам публічної влади слід звернути увагу на створення низки обов'язкових загальних передумов та забезпеченні серйозної експертизи документації, що надається потенційними приватними партнерами на предмет відповідності її реальній ситуації і залучення до цього процесу науковців.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, децентралізація публічної влади, публічна політика, регіональний розвиток, громада, концесія, партнерські відносини, інвестиції, інфраструктура, нормативно-правове забезпечення

State private partnership as a public policy tool under decentralization of power in Ukraine

Tetyana Sokolska, Viktoriia Panasiuk, Svitlana Polishchuk, Bohdan Osypenko, Bila Tserkva National Agrarian University

The article considers the issue of public policy formation in terms of state private partnership development as the most efficient form of interaction between public authorities, private business and science implemented on the principles of equality.

The study defines the essence of the concept of 'state private partnership (SPP), its purpose, forms, areas of implementation and characteristics from the standpoint of institutional theory and identifies the benefits of state private partnership. The partnership comprises the possibility of attracting additional financial resources that can be used for community development, the possibility to restore infrastructure, to receive quality services and socio-economic benefits and additional jobs; business and the state share the risks.

The study investigates the state of public and private partnership realization in Ukraine and the leading countries and defines risks for public authorities and the private investor as well as factors constraining this process in Ukraine. These include imperfect regulatory and institutional support, lack of political will; lack

of standard, simple and transparent tender procedures for SPP projects and defined priority areas for their implementation, unstable legislation on attracting foreign direct investment.

The study examines the current state of legal regulation state private partnership in Ukraine and justifies the need to improve the institutional support of this process in terms of forming public policy to involve regional higher education institutions into examination of innovative projects and the staff training.

The expediency of introduction of state private partnership relations as a form of cooperation between public administration bodies and private economic entities for the purpose of sustainable rural development in the conditions of decentralization of power is substantiated. In order to ensure the effective implementation of state private partnership projects, public authorities should pay attention to creating a number of mandatory general prerequisites and ensure a proper examination of documents provided by potential private partners to make sure they show the real situation through involving scientists in this process.

Keywords: *state private partnership, decentralization of public power, public policy, regional development, community, concession, partnership, investments, infrastructure, regulatory support*

Государственно-частное партнерство как инструмент публичной политики в условиях децентрализации власти в Украине

Татьяна Сокольская, Виктория Панасюк, Светлана Полищук, Богдан Осипенко, Белоцерковский национальный аграрный университет

В статье рассмотрены вопросы формирования публичной политики по развитию государственно-частного партнерства, как эффективной формы взаимодействия публичной власти, частного бизнеса и науки, реализуется на принципах равноправия.

Определена сущность понятия «государственно-частное партнерство» (ГЧП), его цель, формы, сферы реализации и характерные черты с позиции институциональной теории. Отмечено выгоды государственно-частного партнерства среди которых возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов, которые можно направить на развитие общин; возможность восстановления инфраструктуры, получения качественных услуг и социально-экономических выгод, дополнительных рабочих мест; бизнес и государство распределяют риски между собой.

Исследовано состояние реализации государственно-частного партнерства в Украине и ведущих странах мира, определены риски для органов публичной власти и частного инвестора. определены факторы, сдерживающие этот процесс в Украине в частности, несовершенное нормативное и институциональное обеспечение; отсутствие политической воли; недостаточность стандартных, простых и прозрачных процедур проведения конкурса для проектов ГЧП, а также определения приоритетных сфер для их реализации; нестабильное законодательство по привлечению прямых иностранных инвестиций.

Исследовано современное состояние нормативно-правового регулирования развития государственно-частного партнерства в Украине, обоснована необходимость совершенствования институционального обеспечения этого процесса, в части формирования публичной политики по привлечению региональных высших учебных заведений для экспертизы инновационных проектов и подготовки кадров.

Обоснована целесообразность внедрения отношений государственно-частного партнерства как формы сотрудничества между органами публичного управления и частными хозяйствующими субъектами в целях устойчивого сельского развития в условиях децентрализации власти. С целью обеспечения эффективной реализации проектов государственно частного партнерства органам публичной власти следует обратить внимание на создание ряда обязательных общих предпосылок и обеспечении серьезной экспертизы документации, предоставляемой потенциальными частными партнерами на предмет соответствия ее реальной ситуации и привлечения к этому процессу ученых.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, децентрализация публичной власти, публичная политика, региональное развитие, общество, концессия, партнерские отношения, инвестиции, инфраструктура, нормативно-правовое обеспечение*

Постановка проблеми.

Соціально-економічний розвиток регіонів України та підвищення рівня добробуту і якості життя громадян неможливо забезпечити без модернізації усіх секторів економіки. Проте на сьогодні влада неспроможна впоратися із складними проблемами, що виникають у сфері економіки, соціального забезпечення, довкілля, сільського розвитку ані фінансово, ані методологічно, ані організаційно. Очевидно, що на вирішення цих проблем потрібні ресурси, основна маса яких на сьогодні зосереджена в руках приватного бізнесу. Зі свого боку, бізнес, реалізуючи свої проєкти, неспроможний подолати надзвичайно високі ризики, що існують у відповідних сферах, без відповідних зобов'язань влади та прозорого правового регулювання. Отже проблеми, що постають перед сучасним суспільством, у принципі, неможливо розв'язати без партнерства між владою, бізнесом.

Сучасний світовий досвід засвідчує, що в такому партнерстві однаковою мірою зацікавлені обидві сторони. Для бізнесу – це шлях до отримання сприятливих умов господарювання і забезпечення надійної прихильності від участі у спільних проєктах, що дозволить знизити ризики, підвищити надійність інвестиційних проєктів для кредитних організацій.

Окрім забезпечення фінансовими ресурсами, бізнес демонструє професійний досвід, ефективне управління, гнучкість та оперативність у прийнятті рішень, здатність до новаторства. Йому притаманні ефективні методи роботи, досконала техніка та технології, нові форми організації виробництва, ефективні кооперативні зв'язки із встановленими підрядчиками.

З іншого боку, держава, виступає ініціатором проєкту з точки зору суспільних і соціально-економічних інтересів громади, а також здійснює моніторинг за ходом його реалізації. При цьому сторони взаємопов'язані на договірній основі і при такій співпраці перед державою і бізнесом відкриваються нові можливості:

— у держави – будівництво і швидке завершення об'єктів інфраструктури, розподіл ризиків і відповідальності, більш ефективне управління витратами, ослаблення гостроти

бюджетних проблем, залучення приватних та іноземних інвестицій, обмін досвідом в різних сферах діяльності;

— у бізнесу – доступ до раніше закритих ринків, найменші фінансові ризики, довгострокове співробітництво, набуття досвіду управління великими проєктами, пільги на певні види діяльності, в формі послаблень податків, а також зростання суспільного статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій щодо впровадження і розвитку державно-приватного партнерства засвідчив, що цій проблемі присвячені численні праці як закордонних, так і вітчизняних вчених, серед яких Ю. Квак, Ю. Чі, К. Іббс, Х. Ходж, К. Грейв (2013), К. Браун (2007), С. Джобсон, С. Чої (2008), Б. Данилишин, М.Карпа (2017), І. Комарницька (2019), І. Косач (2020), О.Никифорука (2018), П.Шилепницький (2011) та багатьох інших.

Проте, незважаючи на численну кількість публікацій з цієї проблем, віддаючи належне відомим науковим напрацюванням, слід зазначити, що питання формування публічної політики щодо розвитку відносин ДПП в умовах децентралізації в Україні поки що залишаються не вирішеними остаточно та потребують поглибленого вивчення.

Мета дослідження полягає у вивченні теоретико-методологічних засад формування публічної політики щодо розвитку державно-приватного партнерства, його сутності, форм і сфер реалізації в умовах реформи децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення встановленої мети використано методи діалектичної логіки – єдності історичного і логічного, аналізу і синтезу – для обґрунтування розвитку державно-приватного партнерства, як одного із інструментів публічної політики та ключових чинників залучення інвестицій для забезпечення стійкого економічного розвитку. У роботі також використовувались методи порівняння, аналогії, узагальнення, монографічний метод та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнення доступних літературних джерел дає підстави стверджувати, що партнерства були добре відомими і широко розповсюдженими ще починаючи з часів

Давньої Греції і Стародавнього Риму та передбачали систему взаємодії між партнерами, що юридично закріплено в законодавстві багатьох країн (Kwak, Chih, & Ibbs).

За твердженням О. Никифорука та ін., партнерства поділяються на – цивільні (унормовують відносини між юридичними чи/та фізичними особами), соціальні (узгоджують інтереси учасників виробничих процесів: робітників та роботодавців) та публічно-приватні (ППП – англ.: Public Private Partnership або PPP), або державно-приватні партнерства (ДПП) (Никифорчук, 2018).

На початку XIX століття особливо цікавою виявилася теорія соціальних реформ, за якою представники реформістського напрямку доводили необхідність досягнення «гармонії класових інтересів» і встановлення «класового миру» (Hodge, & Greve, 2013). За основу соціальних реформ пропонувалося взяти концепції «гуманізації організації праці», «виробничих асоціацій», що передбачали встановлення гармонії між працею й капіталом за допомогою певних інструментів регулювання виробництва при збереженні приватної власності. У період першої світової війни з'являється термін «соціальне партнерство», що позначав найбільш адекватну умовам індустріального суспільства форму соціальної взаємодії (Надолішній, & Піроженко, 2012).

Починаючи з 80-х років XX століття у багатьох країнах світу в системі публічного управління соціально - економічним розвитком стали активно розвиватися механізми державно-приватного партнерства (Brown, 2007). В соціально-економічному вимірі розвиток ДПП був обумовлений нестачею коштів для обслуговування та модернізації інфраструктури, яка знаходиться в державній власності й використовується для задоволення базових, соціальних, політичних потреб суспільства. Досвід цих країн переконливо свідчить, що держава, в умовах дефіциту власних ресурсів, може успішно виконувати свої соціальні функції співпрацюючи з приватним капіталом і громадськістю, залучаючи інвестиції до реалізації різноманітних інфраструктурних проєктів.

Найбільш очевидними вигодами від ДПП є: можливість залучити додаткові фінансові ресурси, які можна спрямувати на розвиток

громад; можливість відновити інфраструктуру та отримати політичні дивіденди від потенційних виборців; громада – отримує якісні послуги та соціально-економічні вигоди, додаткові робочі місця; бізнес та держава розподіляють ризики між собою (Пухкал, 2019).

Головними інструментами держави при цьому виступає нормативно-правове забезпечення; створення преференцій в економічній діяльності; забезпечення доступу до об'єктів державної та комунальної власності; субсидії, дотації і соціальні виплати; фінансування національних проєктів, регіональних програм, мета яких – соціально-економічний розвиток і охорона довкілля, розвиток виробництва та інфраструктури.

Варто зазначити, що надзвичайно важливою в розвитку співробітництва між державою та приватним бізнесом є роль науки, яка має надати системності та передбачуваності цьому процесу, забезпечити генерування нових знань та розвиток ефективних технологій, а також належну якість людського капіталу, звернути увагу суспільства на небезпеку легковажного ставлення до довкілля. Саме провідні вчені мають стати експертами проблемних питань в сфері розроблення, оцінювання та реалізації проєктів на засадах державно-приватного партнерства, у тому числі стосовно оцінки ризиків та створення системи управління ризиками.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» ДПП – це засноване на договорі довгострокове співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом (Про державно-приватне партнерство, 2018).

Державно-приватне партнерство передбачає спільну угоду між державною та приватною організацією щодо надання інфраструктури та

соціальних послуг суспільству в чітко визначені та конкретні терміни.

На сьогодні в Україні вже сформовано інституційні основи державного управління розвитком державно-приватного партнерства і воно визнається як один із ключових механізмів вирішення важливих соціально-економічних проблем в країні. Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає не лише правові, а і організаційні структури державно-приватного партнерства, принципи і форми його здійснення, сфери застосування, державну підтримку та гарантії захисту законних прав й інтересів партнерів.

На думку А. Музиченко нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дещо ускладненою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму, тому і потребує постійного вдосконалення (Музиченко, & Бержанір, 2013). При цьому, партнерські відносини держави і бізнесу на нинішньому етапі розвитку складаються не просто через величезну кількість перешкод, що значно звужують коло потенційних учасників державно-приватного партнерства, але і в західних країнах цей шлях тривав протягом декількох десятиліть. До основних перешкод, які обмежують розвиток ДПП в Україні слід віднести (Комарницька, 2019):

- недосконале нормативне й інституціональне забезпечення;
- брак політичної волі;
- нестачу стандартних, простих і прозорих процедур проведення конкурсу для проектів ДПП, а також визначення пріоритетних сфер для їх реалізації;
- нестабільне законодавство щодо залучення прямих іноземних інвестицій.

Слабке інституційне середовище в якому реалізовується приватними партнерами проекти ДПП є найбільш стримуючим фактором розвитку ДПП в Україні. Зокрема, корупція в органах публічної влади, особливо на місцях;

- забюрократизованість при отриманні дозвільних документів в т.ч. проблеми при переоформленні на приватного партнера права на користування земельними ділянками,

на яких розташований об'єкт ДПП;

- низький рівень кваліфікації чиновників, які мають працювати із об'єктами ДПП;

- низька мотивація бізнесу до участі у подібних проєктах;

- відсутність належної інформації про ДПП в країні і окремих територіях та ін.

Особливо повільним є розвиток ДПП в сільській місцевості через нерозвиненість інфраструктури аграрного ринку, що перешкоджає руху сільськогосподарської продукції. Висока зношеність основних об'єктів інфраструктурного забезпечення на селі, їх технічна та технологічна відсталість, низький рівень інвестицій в основний капітал, слабка трудова мотивація ускладнюють процес розвитку державно-приватного партнерства. Загострення проблем спостерігається на периферійних, гірських та прикордонних територіях, що розташовані далеко від приміських зон і центрів економічного розвитку (Васильцев, & Бойко, 2015).

Зокрема, особливої актуальності в сільській місцевості набула проблема відсутності забійних пунктів. Відповідно до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (2019) заборонено здійснювати забій тварин для продажу на потужностях, які не мають експлуатаційного дозволу. І побудова таких об'єктів не під силу дрібним власникам. Тож саме значним поштовхом у вирішенні означеної проблеми може стати співпраця публічної влади, бізнесу і громадськості. За активної діяльності органів місцевого самоврядування цю проблему можна буде вирішити до 2025 р.

Також актуальними сферами застосування механізму ДПП для вітчизняних сільських територій є пошук та розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій; будівництво та капітальний ремонт житлових будинків; збір, очищення та розподілення води; поводження з відходами; будівництво й експлуатація автомобільних доріг; використання туристично-рекреацій-

них ресурсів, управління пам'ятками архітектури й культурної спадщини (Реалізація механізму публічно-приватного партнерства на сільських територіях).

Останнім часом серед соціально-економічних проблем особливої гостроти набуло питання зниження якості освіти в сільських школах, що стало результатом взаємно посилюваних негативних чинників (вимушеної внутрішньої міграції сільського населення, застарілої інфраструктури, кадрового дефіциту, неефективної структури самоврядування та надмірної бюджетної централізації). При цьому значна (понад 40 %) видаткова частина бюджету громад використовується на забезпечення надання освітніх послуг (Сеїтосманов, Фасоля, & Мархлевські, 2017). Малокомплектні школи є найбільш затратними комунальними установами (у перерахунку на одного учня). Надмірні витрати на їх утримання позбавляють можливості реінвестувати кошти громади у розвиток шкіл, які забезпечують більш високу якість освітніх послуг і, як результат, більш високу якість знань учнів. Фактично технічне зношення інфраструктури і непропорційна завантаженість навчальних приміщень зумовлюють додаткові витрати на утримання мережі шкіл. При цьому шкільні адміністрації зайняті розв'язанням інфраструктурних проблем,

а не управлінням навчально-виховним процесом. виправити ситуацію можна через ДПП укладаючи угоди з приватними операторами на ремонт, утримання та управління школами.

Поглиблення співпраці між державою та бізнесом (Ільїна, & Шпильова) також стає можливим завдяки автономізації державних та комунальних закладів охорони здоров'я і перехід їх на фінансування за оплатою за медичні послуги. На думку, Р. Ілик, ДПП вигідне перш за все для пацієнта – з точки зору підвищення якості медичного обслуговування і підвищення доступності медичних послуг; для держави – це ефективність управління закладами охорони здоров'я; для приватного сектору – це розширення можливості інвестицій (Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: питання на часі).

Надзвичайно важливим для України є досвід Великобританії, де з допомогою ДПП було реконструйовано 107 лікарень і збудовано 130 об'єктів охорони здоров'я, більшість з яких перебувають в управлінні приватних інвесторів (Єгоричева, & Лахижа, 2020).

Нині ж за даними ННЦ «Інститут аграрної економіки» динаміка капітальних інвестицій у соціальну сферу села за 2011-2017 рр., у цінах 2017-го, показує спад після 2011 року, із 25,4 млрд грн до 19 млрд грн. (рис. 1).

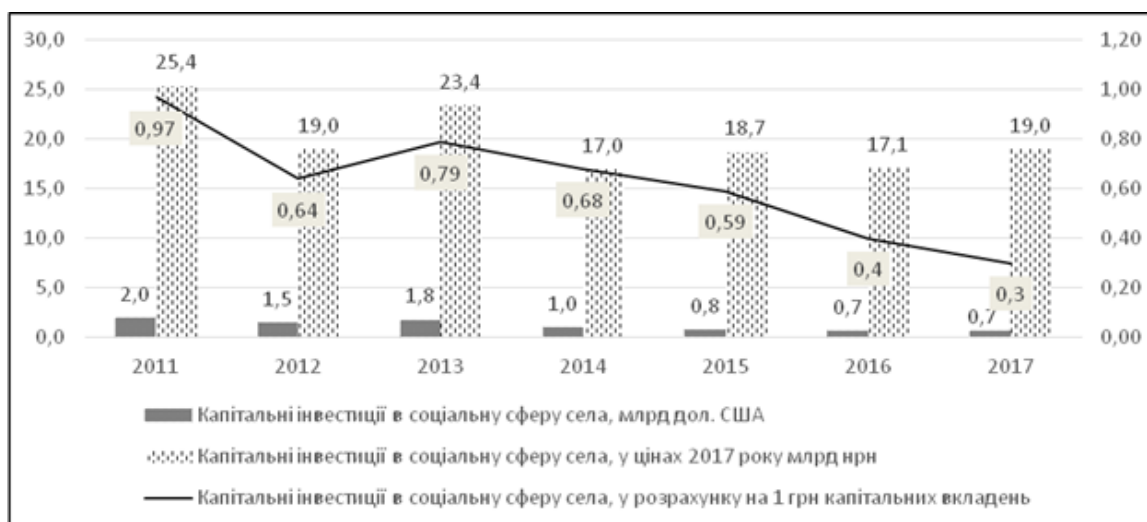


Рис. 1. Капітальні інвестиції у розвиток соціальної сфери села, 2011–2017 рр.

Очевидно, що зменшення обсягу інвестицій у розвиток соціальної сфери села обмежує економічні можливості виробників і їх доступ до ресурсів, унеможливорює швидке просування сільськогосподарської продукції до споживачів, а тому і товаровиробники, які в силу обставин використовують неорганізовані канали збуту з непрозорими умовами купівлі-продажу й диктатом посередника, і споживачі, які змушені купувати продукцію часто сумнівної якості за завищеними цінами, зазнають значних збитків.

Вважаємо, що оскільки розбудова інфраструктури аграрного ринку є сферою взаємної відповідальності держави, муніципалітетів, науки, бізнесу і громадянського суспільства, то укладення договорів ДПП (догорів концесії) може значно виправити цю ситуацію. Прикладом цього може слугувати побудова оптових ринків в межах сільських ОТГ, створення логістичних центрів для полегшення зв'язків оптового ринку з мережею магазинів.

Загалом, міжнародний досвід засвідчує ефективність застосування механізму ДПП в галузі сільського господарства, зокрема будівництво, експлуатація та управління іригаційними проектами (країни – Бразилія, Перу, Марокко Індія); будівництво та управління мережами компаній «холодного ланцюгу» (країни – Філіппіни, Мексика, Пакистан); будівництво та експлуатація зернових терміналів у морських портах (Філіппіни); проекти водопостачання та водовідведення (країни – Чилі, Вірменія); управління твердими побутовими відходами (Канада); будівництво житла (країни – Польща та Великобританія); переробка відходів сільського господарства (країни – Бразилія, Молдова, Уганда, Словенія); управління ринками для збуту місцевої сільськогосподарської продукції (країни – Філіппіни, Йорданія) (Уайт).

За даними Європейського центру експертизи у сфері ДПП, за

1990–2016 рр. в ЄС було реалізовано 1749 проектів ДПП загальною вартістю 336 мільярдів євро. У 2016 році сукупна вартість 64 транзакцій становила

10,3 млрд. євро, більшість із них були реалізовані в наступних сферах: транспорт –

31 %, медицина – 19 %, освіта – 13 %, телекомунікації – 10 %.

При цьому ринок ДПП ЄС переважно сконцентрований у Великобританії (майже 160 мільярдів євро Франції (40 мільярдів євро), Іспанії, Португалії та Німеччині, які впродовж 1990-2016 років в цих країнах було впроваджено 90% проектів всього ринку проектів ДПП ЄС (Public Private Partnership in the EU).

Досить перспективним для України із її багатою культурною спадщиною на селі є ДПП у розбудові туристичної інфраструктури. Зокрема, укладання концесійної угоди національними, регіональними парками, які містяться на сільських територіях і здатні охопити заклади громадського харчування, магазини, зони відпочинку і можуть передаватись для управління приватному сектору.

Заслугує також особливої уваги державно-приватне партнерство із активним залученням науковців для розробки інновацій, що передбачає створення механізмів співпраці, через які учасники дослідницької галузі та приватного сектору розподіляють між собою ресурси та ризики і генерують інновації з метою забезпечення розвитку сільськогосподарського сектору, який охоплює собою рослинництво, тваринництво, лісівництво та рибальство. До можливих партнерів, у даному випадку, відносять: дослідницькі інституції, університети, державні агенції розвитку, асоціації виробників, компанії, індивідуальних виробників. Доцільним, на нашу думку, є створення на базі провідних вищих навчальних закладів інформаційно-освітніх інноваційних центрів, заснованих на принципах державно-приватного партнерства, що сприятиме синхронізації дій всіх ланок в ланцюгу «освіта, наука, виробництво» в частині впровадження на конкретних територіях інноваційних технологій, посиленню інтелектуалізації бізнесу та поширенню інформації серед товаровиробників.

За свідченням Шилепницького П. І. (2011) у найменш розвинутих країнах такі партнерства отримують підтримку урядів та міжнародних агенцій з питань співпраці.

Принагідно зазначити, що таке партнерство є особливо цінним у формування знань і практичних навичок у представників органів

місцевого самоврядування. І хоча в Україні функцію з навчання державних службовців з розвитку ДПП та покращення інформаційної підтримки виконує Програма розвитку державно-приватного партнерства при підтримці міжнародного агентства USAID, але на даному етапі цього недостатньо, оскільки розвиток повинен мати системний характер та постійно підтримуватися державою (Афанас'єва).

Варто зазначити, що в Україні з метою розвитку ДПП створено агенцію з питань підтримки державно-приватного партнерства, яка заснована на державній власності та належить до сфери управління Мінекономрозвитку. Основною функцією Агенції є здійснення заходів, спрямованих на підготовку до реалізації в Україні якісних та інвестиційно-привабливих проектів ДПП у різних сферах економіки. Агенція ДПП залучена до процесу ідентифікації проектів, допомагає в підготовці концептуальних записок та ТЕО, а також залучає місцевих та міжнародних консультантів. Окрім цього Агенція організовує та проводить тренінги, конференції, семінари та інші заходи, направлені на підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП.

В рамках державно-приватного партнерства станом на 01.01.2019 на засадах державно-приватного партнерства укладено 189 договорів, з яких реалізується 58 (42 договори концесії, 15 договорів про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 131 договір не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 14 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) (Звіт про повторне відстеження..., 2017). Серед них, Херсонською ОДА укладено договір концесії щодо об'єкту незавершеного будівництва – Сиваська вітрова електростанція терміном на 49 років; Львівською ОДА укладено 2 договори концесії на 49 років (реставраційно-відновлювальні роботи палацу XIX ст. у с. Тартаків Сокальського району та замку XVII ст. у с. Старе Пустомитівського району).

На нашу думку, основними рушіями ДПП мають стати органи місцевого самоврядування, громади на місцевому рівні та ОТГ,

які шляхом реалізації проектів, можуть отримати механізм, що здатний сприяти розвитку регіонів та підвищити їх конкурентоспроможність. Кожна територіальна громада має самостійно визначити пріоритетні напрями розвитку, в межах яких доцільно реалізувати проекти на умовах ДПП з урахуванням потреб та інтересів населення, зокрема (Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики...):

- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл;
- будівництво, ремонт й експлуатація доріг;
- збір, очищення та розподіл води;
- охорона здоров'я;
- освітні послуги;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура й спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- збирання та оброблення відходів;
- виробництво та постачання електричної енергії;
- надання послуг у сфері інформації та телекомунікацій, інші.

Висновки. В умовах інституціональних змін у напрямі децентралізації влади, реформи місцевого самоврядування, які обумовлюють ефективну участь територіальних громад у здійсненні господарської діяльності та перерозподілі природних ресурсів (об'єктів, комплексів) державно-приватне партнерство є одним із найефективніших механізмів підвищення ефективності публічного управління та дієвим інструментом публічної політики в таких сферах суспільних відносин, як житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, будівництво та розвиток інфраструктури.

Однією з важливих умов реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства є формування усвідомленого ставлення суспільства та бізнесу до ДПП, як до особливого інструменту реалізації інфраструктурних проектів. Причому це мають усвідомлювати як представники бізнесу так і громадськість, яка є безпосереднім споживачем послуг, що надаватимуться приватним партнером, та може забезпечувати моментальне реагування

на допущені інвестором відхилення від мети проєкту, шляхом здійснення незалежного громадського контролю.

На нашу думку, заслуговує на окрему увагу створення на базі провідних вищих навчальних закладів інформаційно-освітніх інноваційних центрів, заснованих на принципах державно-приватного партнерства, що сприятиме синхронізації дій всіх ланок в ланцюгу «освіта, наука, виробництво» в частині впровадження на конкретних територіях інноваційних технологій, посиленню інтелектуалізації бізнесу та поширенню інформації серед товаровиробників.

Враховуючи недосконалість вітчизняного законодавства та обмежену фінансову можливість органів місцевого самовряду-

вання в співфінансуванні проєктів ДПП, для успішної їх реалізації необхідне дотримання певних вимог: має бути обґрунтована його економічна та фінансова ефективність; техніко-економічне обґрунтування проєкту має бути розроблене приватним інвестором; роботи та послуги, що надаються приватним партнером мають характеризуватись стійким попитом; термін реалізації проєкту не повинен перевищувати 2-3 роки.

З метою забезпечення ефективної реалізації проєктів державно-приватного партнерства органам публічної влади слід звернути увагу на забезпечення серйозної експертизи документації, що надається потенційними приватними партнерами на предмет відповідності її реальній ситуації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Афанасьєва Л. М. Державно-приватне партнерство як інструмент розвитку інфраструктури: міжнародний досвід та перспективи в Україні. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_12/11.pdf.

Васильців Т. Г., Бойко В. В. Розвиток сільських територій як стратегічний пріоритет зміцнення економічної безпеки держави. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 2 (35). С. 58–62.

Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу. URL: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2>.

Державно-приватне партнерство в охороні здоров'я: питання на часі. URL: <http://medicallaw.org.ua/spisok-novin/novina/article/derzhavno-privatne-partnerstvo-v-okhoroni-zdorovja-pit>.

Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

Єгоричева С. Б., Лахижа М. І. Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с.

Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2189-VII. Редакція від 10.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України № 771/97-ВР. Редакція 06.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.

Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства : Звіт про повторне відстеження результативності постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 298. URL: <http://www.me.gov.ua>.

Ільїна М. В., Шпильова Ю. Б. Реалізація механізму публічно-приватного партнерства на сільських територіях. URL: <http://ua-ekonomist.com/18120-realzacya-mehanizmu-publchno-privatnogo-partnerstva-na-slskih-teritoryah.html>.

Карпа М. І. Місце та роль державно-приватного партнерства у виконанні функцій публічної служби. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 2. С. 95–103.

Комарницька Г. О. Сутність державно-приватного партнерства та його активізування в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. *Проблеми економіки*. 2019. № 1 (39). С. 46–51.

Косач І. А., Дегтярьов А. В. Розвиток державно-приватного партнерства в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1589>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.2

Музиченко А. С., Бержанірі А. Л. Державно-приватне партнерство як інститут взаємодії влади та бізнесу. *Економічний простір*. 2013. № 75. С. 100–108.

Нед Уайт. Державно-приватне партнерство в сільському господарстві: міжнародний досвід та перспективи для України. URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2014/01/Edward-White-PPPs-in-Agriculture-for-Ukraine-UKR-1.pdf>.

Никифорок О. І., Гусєв Ю. В., Чмирьова Л. Ю. Державно-приватне партнерство: інституціональне середовище для розвитку та модернізації інфраструктури України. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 3. С. 80–103.

Надолішній П., Піроженко Н. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціалізації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2012. Вип. 10. С. 17–52.

Пухкал О. Г. Інституційний вимір державно-приватного партнерства в Україні. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. С. 6.

Реалізація механізму публічно-приватного партнерства на сільських територіях. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-delovye-novosti-36-realizaciya-mexanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-na-selskix-territoriyax>.

Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Нова школа у нових громадах : посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Київ, 2017. 128 с.

Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія. Чернівці, 2011. 455 с.

Brown K. Are public-private transactions the future of infrastructure finance? *Public Works Management & Policy*. 2007. No. 12. P. 320–324.

Hodge G. A., Greve C. Introduction: Public-private partnerships in turbulent times. *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times*. New York: Routledge. 2013. P. 1–32.

Jacobson, C., & Choi, S. O. Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*. 2008. No. 21. P. 637–657.

Kwak Y. H., Chih Y. Y., Ibbs C. W Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*. Vol., 51 Is. 2. P. 51–78.

Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. URL: <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en>.

REFERENCES

Afanasieva, L. M. *Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument rozvytku infrastruktury: mizhnarodnyi dosvid ta perspektyvy v Ukraini [Public-private partnership as a tool for infrastructure development: international experience and prospects in Ukraine]*. Retrieved from www.ej.kherson.ua/journal/economic_12/11.pdf [in Ukrainian].

Vasyltsiv, T. H., & Boiko, V. V. (2015). Rozvytok silskykh terytorii yak stratehichniy priorytet zmitsnennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy [Development of rural areas as a strategic priority of strengthening the economic security of the state]. *Stratehichni priorytety – Strategic priorities*, 2 (35), 58–62 [in Ukrainian].

Danylyshyn, B. *Derzhavno-pryvatne partnerstvo – stratehichna forma vzaiemodii vlady i biznesu [Public-private partnership - a strategic form of interaction between government and business]*. Retrieved from <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2> [in Ukrainian].

Derzhavno-pryvatne partnerstvo v okhoroni zdorovia: pytannia na chasi [Public-private partnerships in health care: a matter of time]. Retrieved from <http://medicallaw.org.ua/spisok-novin/novina/article/derzhavno-privatne-partnerstvo-v-okhoroni-zdorovja-pit> [in Ukrainian].

Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm realizatsii novoi rehionalnoi polityky: mozhlyvosti zastosuvannya ta praktychni aspekty pidhotovky i vprovadzhenia investytsiinykh proektiv [Public-private partnership as a mechanism for implementing a new regional policy: applications and practical aspects of preparation and implementation of investment projects]. Retrieved from http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

Yehorycheva, S. B., & Lakhycha, M. I. (2020). *Publichno-pryvatne partnerstvo v postkomunistychnykh krainakh [Public-private partnership in post-communist countries]*. Kyiv: IPK DSZU [in Ukrainian].

On public-private partnership. No. 2189-VII. Edited from 10.06.2018. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].

On the basic principles and requirements for food safety and quality. No. 771/97-VR. Edited from 06.08.2019. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

On approval of the Procedure for replacing a private partner under a public-private partnership agreement. No. 298. (2017, April 26). Retrieved from <http://www.me.gov.ua> [in Ukrainian].

Ilin, M. V., & Shpylova, Yu. B. *Realizatsiia mekhanizmu publichno-pryvatnoho partnerstva na silskykh terytoriiakh* [Implementation of the mechanism of public-private partnership in rural areas]. Retrieved from <http://ua-ekonomist.com/18120-realizatsiia-mekhanizmu-publichno-privatnoho-partnerstva-na-silskikh-teritoryah.html> [in Ukrainian].

Karpa, M. I. (2017). Mistse ta rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva u vykonanni funktsii publichnoi sluzhby [The place and role of public-private partnership in the performance of public service functions]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy. Seriiia «Derzhavne upravlinnia» – NAPA Bulletin under the President of Ukraine. Public Administration Series*, 2, 95–103 [in Ukrainian].

Komarnytska, H. O. (2019). Sutnist derzhavno-pryvatnoho partnerstva ta yoho aktyvizuvannia v umovakh rozvytku investytsiino-innovatsiinoi diialnosti [The essence of public-private partnership and its activation in the conditions of development of investment and innovation activity]. *Problemy ekonomiky – Problems of the economy*, 1 (39), 46–51 [in Ukrainian].

Kosach, I. A., & Dehtiarov, A. V. (2020). Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Development of public-private partnership in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1589>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.2 [in Ukrainian].

Muzychenko, A. S., & Berzhanir, A. L. (2013). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instytut vzaiemodii vlady ta biznesu [Public-private partnership as an institution of interaction between government and business]. *Ekonomichnyi prostir – Economic space*, 75, 100–108 [in Ukrainian].

Ned Uait. *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v silskomu hospodarstvi: mizhnarodnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy* [Public-private partnership in agriculture: international experience and prospects for Ukraine]. Retrieved from <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2014/01/Edward-White-PPPs-in-Agriculture-for-Ukraine-UKR-1.pdf> [in Ukrainian].

Nykyforuk, O. I., Husiev, Yu. V., & Chmyrova, L. Yu. (2018). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: instytutsionalne seredovyshche dlia rozvytku ta modernizatsii infrastruktury Ukrainy [Public-private partnership: institutional environment for development and modernization of infrastructure of Ukraine]. *Ekonomika i prohnozuvannia – Economics and forecasting*, 3, 80–103 [in Ukrainian].

Nadolishnii, P., & Pirozhenko, N. (2012). Publichno-pryvatne partnerstvo v ukraini: teoretykometodolohichni zasady i umovy instytutsializatsii [Public-private partnership in Ukraine: theoretical and methodological principles and conditions of institutionalization]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennya – Theoretical and applied issues of state formation*, 10, 17–52 [in Ukrainian].

Pukhkal, O. H. (2019). Instytutsiinyi vymir derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini [Institutional dimension of public-private partnership in Ukraine]. Proceedings of the annual All-Ukrainian Scientific and Practical conference with international participation: *Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh ta hlobalizatsiinykh vyklykiv – Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges*. (Vol. 1, p. 6). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

Realizatsiia mekhanizmu publichno-pryvatnoho partnerstva na silskykh terytoriiakh [Implementation of the mechanism of public-private partnership in rural areas]. Retrieved from <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-delovye-novosti-36-realizatsiia-mekhanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-na-selskix-territoriyax> [in Ukrainian].

Seitosmanov, A., Fasolia, O., & Markhlievski, V. (2017). Nova shkola u novykh hromadakh : posibnyk z efektyvnoho upravlinnia osvitoiu v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [The new school in new communities: a guide to effective education management in united territorial communities]. Kyiv [in Ukrainian].

Shylepnytskyi, P. I. (2011). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: teoriia i praktyka [Public-private partnership: theory and practice]. Chernivtsi [in Ukrainian].

Brown, K. (2007). Are public-private transactions the future of infrastructure finance? *Public Works Management & Policy*, 12, 320–324.

Hodge, G. A., & Greve, C. (2013). Introduction: Public-private partnerships in turbulent times. *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times*. (pp. 1–32.). New York: Routledge.

Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21, 637–657.

Kwak, Y. H., Chih, Y. Y., & Ibbs, C. W. Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*, 51 (2), 51–78.

Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. Retrieved from <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en>.

Сокольська Тетяна

Доктор економічних наук, професор
Білоцерківський національний аграрний
університет

Email: sokolska-1@ukr.net

Sokolska Tetyana

Doctor of Economic Sciences, Full Prof.
Bila Tserkva National Agrarian University

ORCID: 0000-0001-5420-8569

Панасюк Вікторія

Кандидат економічних наук, доцент
Білоцерківський національний аграрний
університет

Email: kasanuk@ukr.net

Panasiuk Viktoriia

Candidate of Economic Sciences, Assoc. Prof.
Bila Tserkva National Agrarian University

ORCID: 0000-0002-9141-0149

Поліщук Світлана

Кандидат економічних наук, доцент
Білоцерківський національний аграрний
університет

Email: marvels@ukr.net

Polishchuk Svitlana

Candidate of Economic Sciences, Assoc. Prof.
Bila Tserkva National Agrarian University

ORCID: 0000-0001-6716-848X

Осипенко Богдан

Аспірант
Білоцерківський національний аграрний
університет

Email: bog1996@ukr.net

Osypenko Bohdan

Ph.D. Student
Bila Tserkva National Agrarian University

ORCID: 0000-0002-8993-1543

Цитування: Сокольська, Т., Панасюк, В., Поліщук, С., & Осипенко, Б. (2020). Державно-приватне партнерство як інструмент публічної політики в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 192–203. doi: 10.15421/1520117

Citation: Sokolska, T., Panasiuk, V., Polishchuk, S., & Osypenko, B. (2020). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument publichnoi polityky v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [State private partnership as a public policy tool under decentralization of power in Ukraine]. *Public administration aspects*, 8(6), 192–203. doi: 10.15421/1520117

Стаття надійшла / Article arrived: 21.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Проблематика державного управління в регулюванні проблем судової практики при притягненні осіб до відповідальності за керування транспортними засобами у стані сп'яніння

Юлія Цигилик, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Враховуючи актуальність проблеми щодо притягнення осіб до юридичної відповідальності за керування транспортними засобами у стані сп'яніння досліджено питання судової практики з означеного питання. Проаналізовано наслідки існуючої правової проблеми, що виникла у зв'язку з недотриманням законодавцем належного порядку прийняття змін до чинного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Виявлено правові прогалини і юридичні неточності, що існують станом на сьогодні в українському законодавстві з питань дотримання правил дорожнього руху. Розглянуто різні підходи судової системи при кваліфікації правопорушення за керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Встановлено, що управління транспортними засобами водіями, що знаходяться в нетверезому стані - під впливом алкогольних, наркотичних засобів чи лікарських препаратів - є соціально-небезпечним явищем, яке викликає на сьогодні в Україні відсутня єдина судова практика у цій сфері. Одним із найскладніших етапів законотворення є формування незалежного, компетентного та справедливого суду, як еталону дотримання прав і свобод людини та громадянина. Однак не завжди судова помилка виникає внаслідок діяльності суддів. Іноді вплив зовнішніх факторів, таких як неоднозначність законодавства в його викладенні чи застарілість норм права, і є одним із впливових факторів, виправлення чи вплив на які зі сторони судової гілки влади неможливе. На основі аналізу наукової літератури, законодавчих актів, вивчення судової практики запропоновано вдосконалити існуючу систему відповідальності суб'єктів правовідносин в сфері безпеки дорожнього руху в Україні шляхом внесення відповідних змін до законодавчих положень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, керування транспортними засобами, керування суднами, особи, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, відсутність єдиної судової практики

Public administration in the sphere of judicial practice problem regulation: bringing to justice for driving while intoxicated

Yuliia Tsyhylyk, Training Institute of State Employment Service of Ukraine

Considering that current problems of bringing persons to legal responsibility for driving means of transportation while intoxicated are vital today, I investigated judicial practice for such cases. Also, I analyzed the legal consequences of the existing problem that occurred in connection with a legislator's failure to maintain the proper procedure for adopting changes to the current legislation in the field of road safety. The legal gaps and legal inaccuracies that exist in the current Ukrainian legislation regarding traffic rules were identified.

I analyzed different approaches of the Ukrainian judicial system in the classification of offenses committed by persons who drive means of transportation or vessels under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants that reduce attention and speed of reaction. As a result of my investigation, I identified that there is no unified judicial system in this field in Ukraine at the moment.

One of the most difficult stages of legislation is the formation of an independent, competent and fair court as a standard of respect for human and civil rights and freedoms. However, judicial error does not always result from the activities of judges. Sometimes the influence of external factors, such as the ambiguity of the legislation in its wording or the obsolescence of the rule of law, is one of the influential factors that cannot be corrected or influenced by the judiciary. Based on the analysis of scientific literature, legal acts and my

studies of judicial practice, I suggest improving the current system of responsibility of legal entities in the field of road safety in Ukraine by making relevant changes to the legislation.

Keywords: *administrative responsibility, to drive means of transportation, to drive vessels, persons under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants that reduce attention and speed of reaction, no unified judicial practice*

Проблематика государственного управления в регулировании проблем судебной практики при привлечении лиц к ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения

Юлия Цигилик, Институт подготовки кадров государственной службы занятости населения Украины

Учитывая актуальность проблемы по привлечению лиц к юридической ответственности за управление транспортными средствами в состоянии опьянения исследованы вопросы судебной практики по указанному вопросу. Проанализированы последствия существующей правовой проблемы, возникшей в связи с несоблюдением законодателем надлежащего порядка принятия изменений в действующее законодательство в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Выявлено правовые пробелы и юридические неточности, существующие на сегодня в украинском законодательстве по вопросам соблюдения правил дорожного движения. Рассмотрены различные подходы судебной системы при квалификации правонарушения за управление транспортными средствами или судами лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического или другого опьянения или под воздействием лекарственных препаратов, снижающих их внимание и скорость реакции. Установлено, что на сегодня в Украине отсутствует единая судебная практика в этой сфере. Одним из самых сложных этапов законотворчества является формирование независимого, компетентного и справедливого суда, как эталона соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Однако не всегда судебная ошибка возникает в результате деятельности судей. Иногда влияние внешних факторов, таких как неоднозначность законодательства в его изложении или устарелость норм права, и является одним из влиятельных факторов, исправления или влияние на которые со стороны судебной ветви власти невозможно. На основе анализа научной литературы, законодательных актов, изучение судебной практики предложено усовершенствовать существующую систему ответственности субъектов правоотношений в сфере безопасности дорожного движения в Украине путем внесения соответствующих изменений в законодательные акты.

Ключевые слова: *административная ответственность, управление транспортными средствами, управление судами, лица находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или другого опьянения или под воздействием лекарственных препаратов, снижающих их внимание и скорость реакции, отсутствие единой судебной практики.*

Постановка проблеми.

Одним із найважливіших елементів верховенства права є принцип правової визначеності. Цей принцип є чітким та передбачуваним у трактуванні та надає можливість скористатися ним у разі необхідності. Дотримання принципу правової визначеності, як невід’ємного елемента принципу верховенства права при здійсненні правосуддя дає можливість суддям застосовувати норми закону однозначно, незалежно від змін законодавства. Таким чином трактування норми закону здійснюється на усій території її

поширення в однаковому правовому колі. Поряд з тим, реалізація законотворчої діяльності в Україні досить часто має тенденцію непослідовних змін, що призводить до порушень на рівні конституційних засад та прийняття законів, які прямо суперечать один одному. Саме такі недоліки з боку держави порушують принцип правової визначеності та створюють ситуації, коли різні суди займають протилежні позиції щодо трактування однієї і тієї ж самої норми закону.

Яскравим прикладом таких непослідовних змін у законодавстві стали внесені

законодавцем зміни до редакцій ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та доповнення Кримінального Кодексу України (далі – КК України) ст. 286-1, які не знайшли своєї юридичної реалізації в судовій практиці. Результати таких дій зі сторони законодавця проявилися у відсутності єдиної судової практики при притягненні осіб до адміністративної відповідальності за ст. 130 КУпАП, за керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також передача керування транспортним засобом особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів, а так само відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика притягнення суб'єктів правопорушення до відповідальності за недотримання Правил дорожнього руху досліджували такі науковці як Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В. та інші (Авер'янов, 2004). Однак в наукових працях цих вчених детально розглядаються загальні аспекти теорії без її практичного застосування.

Невирішені аспекти проблеми. Незважаючи на вищезазначені дослідження вітчизняними вченими проблематики притягнення суб'єктів правопорушення до відповідальності за недотримання Правил дорожнього руху, які по суті є переважно теоретичними, невирішеним залишається питання застосування в судовій практиці єдиного підходу до трактування норм законодавства з цього питання. Зазначене свідчить про актуальність проблеми і обумовило вибір теми даного дослідження.

Мета статті: на основі дослідження наукової літератури, аналізу законодавства, судової практики ставиться завдання визначити шляхи вдосконалення існуючої системи відповідальності в сфері безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу. Протягом останнього десятиріччя Україна впевнено рухається шляхом реформування чинного законодавства, адаптуючи його до нових викликів сучасності. Впровадження активних змін з боку Уряду шляхом глибоких і структурних реформ в усіх ключових напрямках життя держави є одним із пріоритетних кроків для підвищення добробуту та рівня життя громадян України.

Важливим рішенням законодавця щодо впорядкування норм закону у сфері безпеки дорожнього руху став прийнятий 24.09.2008 року Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (Закон України, 2008), головним завданням якого є посилення вимог невідворотності відповідальності та вдосконалення механізму притягнення осіб, винних у порушенні правил дорожнього руху. Особливу увагу було приділено статті 130 КУпАП «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984), яка посилила відповідальність за вчинення особою дій, передбачених об'єктивною стороною правопорушення.

22 листопада 2018 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», який набув чинності 01 липня 2020 р. (Закон України, 2018). Даним нормативно-правовим актом було доповнено КК України ст. 286 1 (Кримінальний кодекс України, 2001) та встановлено кримінальну відповідальність водіїв за керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Змінам підлягала і стара редакція ст. 130 КУпАП, яка до 01 липня 2020 року встановлювала адміністративну відповідальність за керу-

вання транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Після внесення змін адміністративна відповідальність за ст. 130 КУпАП настає лише за керування суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Таким чином, норма притягнення до адміністративної відповідальності за нетверезе керування розділилася між двома нормативно-правовими актами лише за предметом вчинення правопорушення – водії транспортних засобів стали суб'єктами кримінальних проступків, а водії водних суден – суб'єктами адміністративних правопорушень.

Станом на сьогоднішній день у зв'язку з недотриманням законодавцем належного порядку прийняття змін до законодавства у цьому аспекті існує правова прогалина.

17 червня 2020 р. Верховною Радою України прийнято Закон України № 720-IX (Закон України, 2020) згідно з яким внесені зміни до Закону України №2617 VIII від 22.11.2018 року, а саме: виключено пункт 171, що доповнив Кримінальний кодекс України ст. 286 1 КК України, та пункт 1 у частині підпунктів 2-4, 7, якими вносилися зміни до редакції ст. 130 КУпАП.

У Розділі II Закону України № 720-IX зазначено: «Цей Закон набирає чинності з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року № 2617-VIII».

1 липня 2020 року Закон України № 2617-VIII набрав чинності, а Закон № 720-IX був підписаний Президентом України 2 липня 2020 року та 3 липня 2020 року опублікований в газеті «Голос України».

Згідно з частиною п'ятою статті 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опу-

блікування. Головною метою цієї конституційної норми є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58 Конституції України) (Конституція України, 1996).

Згідно з частинами другою, третьою статті 57 Основного Закону України (Конституція України, 1996) закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними. Головною метою цієї конституційної норми, як зазначено в рішенні Конституційного Суду від 6 жовтня 2010 року №21-рп/2010, є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб, ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58 Конституції України) (Рішення Конституційного Суду України, 2012).

Аналізуючи вище викладене слід зазначити, що на підставі положення частини п'ятої статті 94 Конституції України можна вважати, що Закон України № 720-IX набрав чинності 3 липня 2020 року, а саме в день його опублікування. Такої ж думки притримується комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Закон №720 IX, яким скасовувалися правки Закону № 2617 VIII, був прийнятий з порушенням процедури прийняття та опублікування законів, тому набуття його чинності з 03.07.2020 року суперечить вимогам Конституції України. Як наслідок,

на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, станом на 04.01.2021, зазначено, що ст. 286 1 КК України є чинною згідно із Законом № 2617-VIII від 22.11.2018, а ст. 130 КУпАП, в редакції Закону № 2617-VIII від 22.11.2018, не передбачає відповідальності за керування у стані сп'яніння саме транспортними засобами.

Підтвердженням неоднозначного тлумачення норми закону щодо притягнення водіїв до відповідальності за керування в стані сп'яніння є судова практика судів, яка розділилася на декілька протилежних позицій.

Значна кількість судів України приймають положення Закону №720 IX від 17.06.2020 р. про скасування відповідальності за ст. 286-1 КК України та виносять рішення про притягнення водіїв за керування транспортним засобом у стані сп'яніння до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 130 КУпАП в редакції від 07.07.2016 року.

Аргументація таких судових рішень полягає в тому, що 3 липня 2020 р. набув чинності Закон, яким було скасовано кримінальну та фактично відновлено адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами у стані сп'яніння. Згідно розділу II, цей Закон набирає чинності з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22.11.2018 р. №2617 VIII. За зазначеною позицією, ст. 286 1 КК України є не чинною, і притягнення осіб до адміністративної відповідальності за ст. 130 КУпАП законне. Законність таких рішень можна ставити під сумнів, мотивуючи це тим, що, як вже зазначалося, Законом №720 IX нібито повернута адміністративна відповідальність, але в діючий КУпАП зміни не внесені, і чинна редакція ст. 130 на тепер передбачає адміністративну відповідальність за керування лише водним транспортом у стані сп'яніння, але не автомобільним (Яка відповідальність чекає на п'яного за кермом — адміністративна чи кримінальна?).

Одночасно з цим слід врахувати і позицію деяких судів, які дотримуються думки, що на даний момент відсутня будь-яка від-

повідальність за керування транспортними засобами в стані сп'яніння. Справи, що надходять на розгляд до вказаної категорії суддів, закриваються на підставі п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП, тобто у зв'язку зі скасуванням акта, який встановлює адміністративну відповідальність.

Обґрунтовуючи такі рішення, суди зазначають, що 3 липня 2020 р. в газеті «Голос України» опубліковано Закон №720 IX, який, як зазначено у його розділі II, набирає чинності з дня набрання чинності Законом України №2617 VIII, тобто з 1 липня 2020 р.

Однак зазначена норма розділу II Закону №720 IX суперечить вимогам ч. 5 ст. 94 Конституції України, відповідно до якої закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Не узгоджується норма про набрання чинності Законом №720 IX і з вимогами ст. 8 Конституції, згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і мають відповідати їй.

Суперечить ця норма і завданню Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке полягає в охороні прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцненні законності, запобіганні правопорушенням, вихованні громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст. 1 КУпАП). Тому в даному випадку суд приходять до висновку, що вимоги Закону України №720 IX можуть набрати чинності лише з врахуванням вимог ст. 94 Конституції України, тобто з 3 липня 2020 р. Відтак, щодо дій водія неможливо застосувати ст. 130 КУпАП (в редакції до 1 липня 2020 р.), оскільки вона скасована Законом №2617 VIII (Яка відповідальність чекає на п'яного за кермом — адміністративна чи кримінальна?).

Заслужує на увагу також і третя позиція щодо притягнення особи за керування транспортним засобом в стані сп'яніння, а саме: наявність в діях особи, що керує в стані сп'яніння ознак кримінального правопорушення. Такої думки притримуються судді, які закривають провадження у справі за ст. 130 КУпАП за відсутності в діях особи складу адміністративного правопорушення. Вбачаючи в діях водія ознаки кримінального правопорушення, суддя направляє матеріали закритого адміністративного провадження в порядку ст. 253 КУпАП прокурору або органу досудового розслідування для притягнення особи до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 286 1 КК України.

Такі рішення судді мотивують тим, що Закон №2617 VIII від 22.11.2018 р. набрав законної сили 1 липня 2020 р. Отже, зміни, які передбачались Законом №720 IX від 17.06.2020 р. для скасування кримінальної відповідальності, не вдалось привести у дію, оскільки цей закон набув чинності на третій день після введення в дію Закону №2617 VIII, а саме 3 липня 2020 р.

При цьому позиція судів обґрунтовується і тим, що такі зміни суперечать Закону України №619 IX від 19 травня 2020 р., відповідно до якого зміни до законодавства про кримінальну відповідальність можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Кримінального кодексу та/або кримінального процесуального законодавства, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення. Крім того, у відповідних судових рішеннях міститься посилання на позицію Конституційного Суду України, що викладена в низці його рішень, а саме: «... Положення закону, яким до іншого закону вносяться зміни, після набрання ними чинності стають невід'ємною частиною закону, до якого вносяться зміни, і вичерпують свою дію...» (Яка відповідальність чекає на п'яного за кермом — адміністративна чи кримінальна?).

Висновок. Рішення Конституційного Суду України чітко визначає, що дотримання конституційно визначених умов є

основною вимогою при прийнятті законів. Порушення процедури конституційної норми ставить під сумнів сам закон, тим більше набрання ним чинності. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»

№ 720-IX від 17.06.2020 року є яскравим прикладом порушення процедури прийняття законів і, як наслідок, відбулося розбалансування законодавчої норми, що призвело до відсутності єдиного трактування зі сторони судової системи. Отже, станом на сьогодні не можна стверджувати, що ст. 286-1 КК України скасована, а редакція ст. 130 КУпАП від 07.07.2016 року є чинною, оскільки після 03.07.2020 року Верховною Радою України жодних Законів України щодо внесення змін до КК України чи КУпАП не приймалося.

Узагальнюючи вищевикладене, можна чітко встановити, що проблема притягнення водіїв за керування транспортним засобом в стані сп'яніння існує і жодних кроків для її вирішення зі сторони держави не вживається. Відсутність реакції з боку законодавця підриває авторитет України як правової держави як на вітчизняному, так і міжнародному рівнях, де, в свою чергу, відповідальність за керування транспортним засобом в стані сп'яніння є одним із пріоритетно-караних діянь від адміністративного штрафу до позбавлення волі в рамках кримінального законодавства. Таким чином вихід із ситуації залишається єдиним — якнайшвидше реагування зі сторони законодавця через внесення необхідних змін до законодавчих положень. А на даний момент таке соціально-небезпечне явище у нашому суспільстві, як управління транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, стало фактично безкарним (Бучинський, 2020).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Адміністративне право України : академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2004 .

Бучинський Й. П'янка за кермом – покарати неможливо закрити! URL: <https://blog.liga.net/user/ybuchynskyi/article/38319>.

Кодекс України про адміністративні правопорушення № 51. Редакція від 11.01.2021. 1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Кримінальний кодекс України. Редакція від 11.01.2021. 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» : Закон України № 720-IX. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-20#Text>.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 10. Ст. 137.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України № 2617-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2617-19>.

Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25.01.2012 р. у справі № 1-11/2012. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12/paran56#n56>.

Яка відповідальність чекає на п'яного за кермом — адміністративна чи кримінальна? *Юридична газета онлайн*. № 21 (727). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/yaka-vidpovidalnist-chekae-na-pyanogo-za-kermom--administrativna-chi-kriminalna.html>.

REFERENCES

Averianov, V. B. (Ed.). (2004). *Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].

Buchynskyi, Y. *Pianka za kermom – pokazaty nemozhlyvo zakryty! [Drunk driving - it is impossible to punish!]*. Retrieved from <https://blog.liga.net/user/ybuchynskyi/article/38319> [in Ukrainian].

Code of Ukraine on Administrative Offenses. No. 51. Edition of 11.01.2021. (1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].

Constitution of Ukraine. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Official Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Criminal code of Ukraine. Edition of 11.01.2021. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Official Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 3-rp/2012 of 25.01.2012 in case № 1-11/2012. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» – Database "Legislation of Ukraine"*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12/paran56#n56> [in Ukrainian].

On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Adoption of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Simplification of Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses”. No. 720-IX. (2020). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720-20#Text> [in Ukrainian].

On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving the Regulation of Relations in the Sphere of Ensuring Road Safety. (2009). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Official Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 10, art. 137 [in Ukrainian].

On amendments to some legislative acts of Ukraine to simplify the pre-trial investigation of certain categories of criminal offenses. No. 2617-VIII. (2018). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Official Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2617-19> [in Ukrainian].

Yaka vidpovidalnist chekaie na pianoho za kermom — administrativna chy kryminalna? [What responsibility awaits a drunk driver - administrative or criminal?]. *Yurydychna hazeta onlain*, 21 (727). Retrieved from <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/yaka-vidpovidalnist-chekae-na-pyanogo-za-kermom--administrativna-chi-kriminalna.html> [in Ukrainian].

Цигилик Юлія

Аспірант

Інституту підготовки кадрів державної служби
зайнятості України університет

Tsyhylyk Yuliia

Postgraduate Student

Training Institute of State Employment Service of
Ukraine,

Email: ykochmar@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5088-7680

Цитування: Цигилик, Ю. (2020). Проблематика державного управління в регулюванні проблем судової практики при притягненні осіб до відповідальності за керування транспортними засобами у стані сп'яніння. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 204–211. doi: 10.15421/1520118

Citation: Tsyhylyk, Yu. (2020). Problematyka derzhavnoho upravlinnia v rehuliuванні problem sudovoi praktyky pry prytiahnenni osib do vidpovidalnosti za keruvannia transportnymi zasobamy u stani spianinnia [Public administration in the sphere of judicial practice problem regulation: bringing to justice for driving while intoxicated]. *Public administration aspects*, 8(6), 204–211. doi: 10.15421/1520118

Стаття надійшла / Article arrived: 21.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Формування системи надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні основи

Тетяна Серьогіна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Визначено, що подолати дисбаланс розвитку окремих сфер публічних послуг, коли кожна з них розвивається за власним шляхом, покликані методологічні основи формування системи надання публічних послуг. При цьому питання методологічних основ формування системи надання публічних послуг відноситься до малорозглянутих. Доведено, що в силу складності досліджуваного об'єкта, доречним є залучення цілого комплексу методологічних підходів. Одним із таких виступає науковий, що передбачає розробку підходів до формування досліджуваної системи на відповідній основі з врахуванням теоретико-методологічних, організаційно-правових засад, сучасних світових та вітчизняних тенденцій, кращих світових практик із розглядом можливостей їх імплементації в Україні тощо. Встановлено, що залучення принципу безперервності сприяє не тільки реалізації процесів формування системи надання публічних послуг, але й її подальшому розвитку в умовах, які швидко змінюються. Розкрито, що особливу цінність являє з себе підхід, який дозволяє виокремити підстави для переходу від окремих сфер і процесів до їх узагальнення в систему, де останні набувають істотно нових ознак і зв'язків між собою. Такий підхід полягає з одного боку в розумінні об'єкта дослідження як системи, з іншого – в розумінні процесу дослідження об'єкта як системного за логікою та інструментарієм. В результаті виділено мету, що полягає в задоволенні інтегрованих потреб суспільства; встановлено ознаку подвійності – коли система розглядається як один із елементів системи більш високого рівня; множинності, яка передбачає, що досліджуваний об'єкт можна розглянути на різних рівнях – морфологічному та функціональному. Також встановлено, що в системі надання публічних послуг всі зв'язки можна поділити на три основні групи – зв'язки ієрархічно розташованих між собою елементів, зв'язки горизонтальні, коли мова йде про міжвідомчу взаємодію, й зв'язки з отримувачем послуги.

Ключові слова: системний підхід, методологічні засоби, система надання публічних послуг, ознаки системи, міжвідомча взаємодія, комплекс методологічних підходів, об'єкт дослідження

Formation of the system of public services in the conditions of decentralization: methodological bases

Tetiana Serohina, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

It is determined that the methodological bases of formation of the system of public services provision are called to overcome the imbalance of development of separate spheres of public services, when each of them develops in its own way. Thus the question of methodological bases of formation of system of rendering of public services belongs to the little considered. It is proved that due to the complexity of the studied object, it is appropriate to involve a whole range of methodological approaches. One of them is scientific and it involves the development of approaches to the formation of the studied system on an appropriate basis, taking into account theoretical and methodological, organizational and legal principles, current global and domestic trends, world best practices with consideration of their implementation in Ukraine. It is established that the involvement of the principle of continuity contributes not only to the implementation of the processes of formation of the system of public services, but also its further development in a rapidly changing environment. Of particular value is the approach that allows us to identify the grounds for the transition from individual areas and processes to their generalization in the system, where the latter acquire significantly new features and relationships. This approach allows you to move to a whole new level - the

system of public services. To explore objects as a system from a methodological point of view allows a systems approach, which consists on the one hand in understanding the object of study as a system, as well as in understanding the process of studying the object as a system of logic and tools. As a result, the goal is to meet the integrated needs of society; a sign of duality is established - when the system is considered as one of the elements of a higher level system; plurality, which assumes that the object under study can be considered at different levels – morphological and functional. It is also established that in the system of public services all connections can be divided into three main groups – connections of hierarchically located elements, horizontal connections when it comes to interagency interaction, and connections with the recipient of the service.

Keywords: *system approach, methodological tools, system of public services provision, features of the system, interdepartmental interaction, complex of methodological approaches, object of research*

Формирование системы предоставления публичных услуг в условиях децентрализации: методологические основы

Татьяна Серегина, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Определено, что преодолеть дисбаланс развития отдельных сфер публичных услуг, когда каждая из которых развивается собственным путем, призваны методологические основы формирования системы предоставления публичных услуг. При этом вопрос методологических основ формирования системы предоставления публичных услуг относится к малоизученным. Доказано, что в силу сложности изучаемого объекта, уместно привлечение целого комплекса методологических подходов. Одним из таких выступает научный, ведь предусматривает разработку подходов к формированию исследуемой системы на соответствующей основе с учетом теоретико-методологических, организационно-правовых основ, современных мировых и отечественных тенденций, лучших мировых практик с рассмотрением возможностей их имплементации в Украине и тому подобное. Установлено, что привлечение принципа непрерывности способствует не только реализации процессов формирования системы предоставления публичных услуг, но и ее дальнейшему развитию в условиях, которые быстро меняются. Раскрыто, что особую ценность представляет из себя подход, который позволяет выделить основания для перехода от отдельных сфер и процессов к их обобщению в систему, где последние приобретают существенно новые признаки и связи между собой. Именно такой подход позволяет исследовать объекты в качестве системы, что предусматривает понимание объекта исследования как системы, а также в понимание процесса исследования объекта как системного по логике и инструментарию. В результате выделено цель, которая заключается в удовлетворении интегрированных потребностей общества; установлен признак двойственности – когда система рассматривается как один из элементов системы более высокого уровня; множественности, которая предусматривает, что исследуемый объект можно рассмотреть на разных уровнях - морфологическом и функциональном. Также установлено, что в системе предоставления публичных услуг все связи можно разделить на три основные группы – связи иерархически расположенных между собой элементов, связи горизонтальные, когда речь идет о межведомственном взаимодействии, и связи с получателем услуги.

Ключевые слова: *системный подход, методологические средства, система предоставления публичных услуг, признаки системы, межведомственное взаимодействие, комплекс методологических подходов, объект исследования*

Питання методологічних основ формування системи надання публічних послуг відноситься до нерозглянутих або малодосліджених. Відтак, перш ніж перейти до методологічних основ формування системи надання публічних послуг, слід розглянути власне поняття формування. Це перехід від окремих сфер і процесів до їх узагальнення в систему, де останні набувають істотно нових ознак і зв'язків між собою. Говорячи про систему публічних послуг, де кожна сфера розвивається за власним шляхом, це питання набуває особливої актуальності.

Формування системи публічних послуг має включати набір методологічних інструментів, необхідних для найбільш повного обслуговування клієнтів у межах діючого законодавства, передбачати реалізацію принципу загальнодоступності, формувати й підтримувати всією діяльністю довіру громадян до влади. При цьому «методологія – вчення про метод діяльності як такий, включає принципи, методи діяльності і знання, що відображає їх. Складається з методології пізнання, методології практичної діяльності та методології оцінки» (Сурмін, 2006). В даному дослідженні слід зазначити, що дослідити об'єкти в якості системи з методологічної точки зору дозволяє системний підхід, який полягає з одного боку в розумінні об'єкта дослідження як системи, а також в розумінні процесу дослідження об'єкта як системного за логікою та інструментарієм.

Відтак, в контексті системного підходу, до визначальних принципів формування системи надання публічних послуг серед інших відноситься принцип науковості. Останній передбачає формування системи публічних послуг на науковій основі: теоретико-методологічні засади, розробка підходів до класифікації, що ґрунтується на цілісному баченні системи, розгляд його через призму поділу на окремі сфери, можливостей імплементації передових світових практик на вітчизняний ґрунт. Також при цьому окрема увага приділяється питанню дослідження тенденцій, які на сьогоднішній день відбуваються в країні й світі.

Однією з таких тенденцій виступає демократизація суспільного життя, що спричиняє цілу низку змін у всіх сферах життя країни. Безперечно, такі зміни вимагають наукового дослідження, наприклад в частині активізації громадянського суспільства, що дозволить використати потенціал останнього для удосконалення системи надання публічних послуг шляхом реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, налагодження діалогу між владою та громадою.

Не менш важливим виступає принцип безперервності адже проблеми формування системи, та подальшого удосконалення її функціонування мають вирішуватися постійно. Передбачається, що управління цими процесами має стати перманентним і невід'ємним елементом у подальшому. Це пов'язане з швидкими змінами в зовнішньому середовищі й забезпеченні не тільки стабільного функціонування системи при цьому, але й її подальшому розвитку. Наприклад, зміна парадигми публічно-суспільного устрою останніми десятиріччями спричинила формування усвідомлення громадянина як суб'єкта системи надання публічних послуг. Це призвело з одного боку до зміни ідеології публічно-громадської взаємодії, з іншого до кардинальних трансформацій різних сфер системи.

Тепер престиж публічної влади в великій мірі залежить від діяльності суб'єктів надання публічних послуг на істотно нових засадах, що ґрунтуються на принципах клієнт-орієнтованого управління, коли вектор спрямовано на сприйняття споживачів публічних послуг в якості клієнтів. Беззаперечно, що в таких умовах надання публічних послуг виступає однією з основних функцій публічного управління. Реалізація такого підходу виявляється не тільки в співвідношенні влада-громадянин, але також і по відношенню до громади та приватного сектору.

Окрім методологічних засобів формування системи надання публічних послуг, уваги вимагає й власне сама система. Її особливу цінність при цьому являє з себе підхід, який дозволяє виокремити підстави для переходу від окремих сфер і процесів до їх узагальнення в систему, де останні набувають істотно нових ознак і зв'язків між собою.

Отже, поряд із принципами науковості та безперервності слід зазначити принцип системності, який передбачає розгляд у відповідному контексті всієї множини елементів, що знаходяться в визначеному зв'язку між собою, а також процесів, які відбуваються в їх межах. Ця система має ґрунтуватися на власному інструментарії, мати свої принципи, методи, закономірності. Проте в ході даного дослідження виявлено лише окремі напрацювання, що не зазнали належного узагальнення й систематизації.

Продовжуючи висвітлення окремих напрацювань, слід зазначити про модернізацію кадрового потенціалу, проблеми сприйняття інновацій (Бережний, 2014); посилення ролі інформаційного чинника – В. Горбатюк запропоновано «модель встановлення адміністративної послуги ..., яка сприяє покращенню інформованості (за рахунок зменшення асиметричності інформації) та підвищенню рівня участі інститутів громадськості у реалізації державної політики в цій сфері та наданні адміністративних послуг» (Горбатюк, 2014). Не можна обійти увагою й напрацювання в контексті клієнт-орієнтованої системи надання публічних послуг щодо професійної діяльності державних службовців, зокрема С. Ганоцькою передбачено забезпечення належної якості професійної діяльності державних службовців на засадах стандартизації: «із формуванням системи державних послуг, орієнтованої на споживача, виникає необхідність у забезпеченні якісних процесів діяльності державних службовців» (Ганоцька, 2012).

Також заслуговує на увагу питання внесення змін в процес встановлення переліку адміністративних послуг, що, на думку А. Штирліної, сприятиме вдосконаленню системи надання послуг: «перелік адміністративних послуг, які надаються через Центри надання адміністративних послуг, встановлюється органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП» (Штирліна, 2017). Натомість автором пропонується внести зміни, щоб цей перелік затверджувався урядом.

Отже, розгляд існуючих напрацювань у системі надання публічних послуг продемонстрував відсутність системного підходу,

викладення їх у визначеному контексті – в сфері адміністративних послуг або в контексті професійної діяльності державних службовців тощо, що вимагає окремої уваги.

Також однією з ознак принципу системності виступає визначена мета функціонування системи, важливо відмітити при цьому необхідність її кількісного визначення. Наприклад, говорячи про сферу надання адміністративних послуг, можна виділити показник оцінювання роботи центрів надання публічних послуг (далі – ЦНАП) (якщо в 2015 році позитивно роботу таких органів оцінювали 82 % респондентів, а негативно – 5 %, то у 2019 році частка тих, хто вважали роботу ЦНАП доброю, – 90,9 %, а тих, хто оцінював її як погану, – 2 % [Якість, 2019]. Тобто, метою тут можна було зазначити – підтримання задоволеності громадян при отриманні адміністративних послуг на рівні 95 % позитивної оцінки роботи ЦНАП.

Перш ніж перейти до подальшого розгляду матеріалу, слід зазначити деякі особливості визначення рівня якості публічної послуги. Варто враховувати, що якість публічних послуг є чи не єдиним показником ефективності публічної влади, зрозумілим кожному громадянину. Проте поняття якості публічних послуг з позиції споживача й з позиції суб'єкта надання послуги не є ідентичними. Зокрема, в системі адміністративних послуг споживач оцінює рівень якості послуги, ґрунтуючись на роботі Центру надання адміністративних послуг, в той самий час, як цілком зрозумілим є те, що останні не забезпечують якість послуги, адже вони забезпечують лише якість обслуговування, відтак важливою є якість роботи «бек-офісів». В оцінюванні слід враховувати подібні нюанси, зокрема, в даному випадку доцільним вбачається розділення оцінки якості роботи посередника й органу публічної влади, що делегує певні повноваження щодо надання послуги.

На сьогоднішній день поодинокими виступають спроби визначення мети системи надання публічних послуг в Україні, не кажучи про кількісні показники. В загальному розумінні, ґрунтуючись на проведеному дослідженні, основною метою виступає

задоволення суспільних, а також конкретних особистих, пов'язаних із публічними, інтересів. Визначення в кількісному вираженні мети системи надання публічних послуг на сьогоднішній день виступає в якості перспективи подальших досліджень.

Іншою важливою ознакою системного підходу виступає подвійність – коли система розглядається як один із елементів системи більш високого рівня, в даному випадку система надання публічних послуг є складовою системи публічного управління. Відповідно, її мета щодо задоволення інтересів громадян і громади підпорядкована меті публічної влади щодо здійснення управлінських функцій на основі налагоджених партнерських відносин між суспільством і владою, підвищенню рівня довіри до останньої, що особливо актуально в вітчизняних умовах. Аналогічним чином подвійність виявляється в окремих елементах системи, кожен із яких можна розглядати як систему, наприклад сфера охорони здоров'я в свою чергу може також виступати в якості системи/підсистеми.

Однією з найбільш важливих у контексті дослідження виступає ознака цілісності, адже й до сьогодні значна кількість дослідників не схильна розглядати систему надання публічних послуг як окреме ціле, що можна виділити із сукупності інших об'єктів. Проте, ґрунтуючись на співвідношенні її з системою публічної влади (як підсистеми), виділення в ній окремих функцій – надання публічних послуг – говорить на користь підтвердження основної гіпотези дослідження – щодо розгляду окремих сфер публічних послуг у якості єдиної системи. Також на користь зазначеного говорить її розвиток за спільними закономірностями, а також змінами в відповідь на зовнішні виклики.

В даному контексті можна навести такий негативний приклад – неефективність публічних заходів у контексті забезпечення якості публічних послуг. Наприклад, в сфері надання адміністративних послуг, слід звернути увагу на існуванні проблем щодо якості послуг, які надаються органами публічної влади попри низку прийнятих нормативно-правових актів, зокрема Закон України «Про адміністративні послуги», рішення

Кабінету Міністрів України. Навіть цілий ряд новостворених центрів надання адміністративних послуг не в змозі впоратися з існуючими проблемами. Зазначене є актуальним не тільки й навіть не стільки для сфери адміністративних послуг, скільки для сфери соціальних, освітніх, послуг в сфері охорони здоров'я тощо.

До того ж, говорячи про нормативне забезпечення системи надання публічних послуг, слід усвідомлювати, що це той інструмент, який дозволяє володіти комплексом підходів, необхідних для більш повного обслуговування споживачів. Проте наслідки невизначеності вітчизняного правового поля в системі надання публічних послуг впливають не тільки на це, але й також перешкоджають проведенню очікуваних змін, про що в дослідженні розкривається в наступних розділах.

Ще одним елементом системного підходу виступає ознака складності, яка говорить про необхідність дослідження об'єкту як складного утворення. Це обумовлює розгляд системи в рамках послідовного її спрощення. В даному дослідженні це є можливим завдяки розробці авторських підходів до класифікації (Серьогіна, 2020), що дає змогу виділити окремі елементи, які при цьому зберігають найсуттєвіші якості, притаманні всій системі надання публічних послуг.

Ознака множинності передбачає, що досліджуваній об'єкт можна розглянути на різних рівнях, одним із яких виступає морфологічний. На цьому рівні система розглядається в множині елементів, що її складають, у контексті даного дослідження система надання публічних послуг представлена трьома групами (соціогуманітарні, адміністративні та соціотехнічні), серед яких можна виділити систему соціальних послуг, освітніх, туристичних тощо (Серьогіна, 2020) – це горизонтальний рівень.

Досліджуючи морфологічний рівень принципу множинності слід розкрити також ієрархічну організацію системи надання публічних послуг, що представлена органами державної влади, які в свою чергу діляться на центральні та регіональні, й органи місцевого самоврядування, окрему групу складають посередники як, зокрема, центри надання адміністративних послуг.

Слід зазначити, що в світовій практиці залучення посередників до надання публічних послуг зазнає все більшого поширення. Так дослідники соціальної сфери зазначають, що подальший розвиток процесу надання соціальних послуг в Україні вимагає серед іншого запровадження кола постачальників шляхом залучення до цього недержавного сектора, а також впровадження сучасних механізмів фінансування соціальних послуг з переходом від повного утримання державних соціальних закладів до закупівлі соціальних послуг на конкурсній основі, тобто обрання постачальників не за формою власності (державні – недержавні), а за якістю послуг тощо.

Плюси такого підходу на думку вітчизняних науковців є очевидними: «безумовними перевагами децентралізації вважаються зростання творчості й активності дій та інноваційність підходів в умовах конкуренції відносно незалежних адміністративно-територіальних одиниць, розширення можливостей залучення громадян до розв'язання місцевих проблем» (Шаров, 2001).

Необхідність розширення участі інститутів громадянського суспільства в вирішенні публічних завдань через призму формування й реалізації державної молодіжної політики розглянуто І. Артеменком: «у молодіжній роботі держава все більше поступається місцем незалежним молодіжним організаціям, завдяки чому розширюється пропонований ними спектр соціальних послуг. Усе більша кількість питань вирішується на місцевому, найближчому населенню, рівні – у містах, районах і громадах» (Артеменко, 2017).

Додаткові можливості на думку Я. Гречки будуть створені в освітній сфері в результаті оптимізації співвідношення публічного й громадського управління. Адже «з модернізацією державного управління освітою тісно пов'язане усупільнення навчальних закладів, їх наближення до зовнішнього оточення. Усупільнення передбачає надання громадськості контролю навчальних закладів та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою» (Гречка, 2009). На думку науковця процеси децентралізації в сфері освіти сприятимуть підвищенню

відповідальності як інститутів самоорганізації населення так і безпосередньо представників навчального закладу, що безумовно сприятиме підвищенню ефективності виконання окремих функцій, зокрема в кадрових, фінансових, питаннях розробки та впровадження навчальних програм тощо.

Зокрема, якщо мова йде про співпрацю органів місцевого самоврядування з інститутами самоорганізації населення, то сприйняття останніх як джерела невирішених соціальних проблем жодним чином не сприяє процесам залучення останніх до надання публічних послуг. Варто відмітити, що цей підхід продовжує зберігатися з часів здобуття незалежності. Так, Т. Маматова зазначає, що однією з головних причин, яка гальмує в Україні процеси адаптації до міжнародних норм та усталених практик системи надання публічних послуг, є те, що при реалізації цієї функції зберігаються традиційні підходи (Маматова, 2009). Отже, вагомим кроком на шляху наближення вітчизняної системи надання публічних послуг до світових стандартів є побудова партнерських відносин між всіма секторами суспільства.

О. Бобровська в дослідженні взаємодії різних секторів в окремому групі виділяє «громадські самоврядні об'єднання» (Бобровська, 2009) як один із елементів специфічних організаційно-правових форм «діяльності господарюючих суб'єктів у корпоративному секторі муніципальної економіки». Особливої ваги це твердження набуває сьогодні, коли вітчизняні практики ставлять під сумнів питання доцільності розглядати громадський сектор у якості повноцінного партнера.

Запровадження децентралізованої моделі надання публічних послуг ставить нові вимоги як перед органами публічної влади, так і перед громадським сектором. На допомогу при цьому виступає залучення кращих зарубіжних практик. В контексті децентралізації надання публічних послуг на особливу увагу заслуговує створення підприємств громадськими об'єднаннями, а також поява й подальше збільшення долі їхнього внеску у внутрішній валовий продукт держави, що можна спостерігати в більшості європейських країн, де традиції залучення недержавного сектору

до вирішення суспільних проблем мають значну історію.

Крім морфологічного рівня ознака множинності також розкривається на функціональному рівні, що пов'язаний із місцем, яке об'єкт займає серед інших у оточуючому світі. Це пов'язане перш за все з перетворенням енергії й інформації, в цьому дослідженні вихідними точками виступають публічний інтерес, пов'язаний з конкретною потребою особи, публічні ресурси та організаційно-правове підґрунтя, а результатом – публічна послуга. Як зазначалося вище, існує цілий комплекс чинників, які впливають на ефективність системи та якість послуги, про що йдеться в роботах ряду дослідників.

Крім морфологічного й функціонального описів ознака множинності передбачає інформаційний опис, який дає уявлення про організацію системи в контексті інформаційних зв'язків між елементами системи. В системі надання публічних послуг всі зв'язки між елементами можна поділити на три основні групи – зв'язки ієрархічно розташованих між собою елементів, зв'язки горизонтальні, коли мова йде про міжвідомчу взаємодію, й зв'язки з отримувачем послуги. Всі групи тісно пов'язані між собою, при цьому в межах кожної діють власні специфічні закономірності, про які зазначається нижче.

Відтак, в процесі надання публічних послуг у сучасній практиці використовують цілу низку принципів. Вони узагальнюють у собі: норми законодавства; успішний досвід як вітчизняний так і зарубіжний, а також існуючі тенденції. Від того, наскільки системно й послідовно проводиться політика управління, залежить ефективність всієї системи публічних послуг. Її розвиток відіграє вирішальну роль у сучасних процесах адміністративно-територіальної реформи та налагодженні діалогу між владою та громадянськістю.

Висновки. Питання методологічних основ формування системи надання публічних послуг, попри його важливість і актуальність, відноситься до нерозглянутих або малодосліджених. Слід зазначити, що в силу складності досліджуваного об'єкта, доречним є залучення цілого комплексу методологічних підходів. Одним із невід'ємних принципів

при цьому виступає науковий, адже передбачає розробку підходів до формування досліджуваної системи на відповідній основі з врахуванням теоретико-методологічних, організаційно-правових засад, відповідних підходів до класифікації, сучасних світових та вітчизняних тенденцій, кращих світових практик із розглядом можливостей їх імплементації в Україні тощо. Зокрема, на часі оцінка ризиків та можливостей в контексті демократизації суспільного життя, що є трендом як світового так і вітчизняного розвитку. Однією з таких можливостей поки що потенціального характеру виступає залучення організацій громадянського суспільства для виконання публічних завдань, що знайшло висвітлення в подальших розділах роботи.

Залучення принципу безперервності сприяє не тільки реалізації процесів формування системи надання публічних послуг, але й її подальшому розвитку в умовах, які швидко змінюються. Наприклад, із формуванням усвідомлення громадянином себе як суб'єкта публічної послуги, почалися зміни в бік клієнт-орієнтованого управління. Подібна та всі інші трансформації невід'ємно вимагають перманентного управління процесами формування/розвитку системи.

Окрім методологічних засобів формування системи надання публічних послуг, уваги вимагає й власне сама система. Її особливу цінність при цьому являє з себе підхід, який дозволяє виокремити підстави для переходу від окремих сфер і процесів до їх узагальнення в систему, де останні набувають істотно нових ознак і зв'язків між собою. Саме такий підхід дозволяє перейти на абсолютно новий рівень – систему надання публічних послуг. Дослідити об'єкти в якості системи з методологічної точки зору дозволяє системний підхід, що полягає з одного боку в розумінні об'єкта дослідження як системи, а також в розумінні процесу дослідження об'єкта як системного за логікою та інструментарієм.

В ході дослідження не виявлено розробленого інструментарію, принципів, методів та закономірностей, спільних для всіх сфер публічних послуг, що б дало змогу об'єднати останні в єдину систему. Відтак, у результаті проведе-

ного дослідження виділено мету, що полягає в задоволенні інтегрованих потреб суспільства; встановлено ознаку подвійності – коли система розглядається як один із елементів системи більш високого рівня, в даному випадку система надання публічних послуг є складовою системи публічного управління; цілісності, коли відбувається розвиток системи надання публічних послуг за спільними закономірностями, а також змінами в відповідь на зовнішні виклики; складності, яка говорить про необхідність дослідження об'єкту як складного утворення; множинності, яка передбачає, що досліджуваний об'єкт можна розглянути на різних

рівнях – морфологічному та функціональному. Також встановлено, що в системі надання публічних послуг всі зв'язки можна поділити на три основні групи – зв'язки ієрархічно розташованих між собою елементів, зв'язки горизонтальні, коли мова йде про міжвідомчу взаємодію, й зв'язки з отримувачем послуги.

Відтак, вирішення поставлених наукових завдань сприятиме формуванню й розвитку системи надання публічних послуг, яка відіграє вирішальну роль у сучасних процесах адміністративно-територіальної реформи та налагодженні діалогу між владою та громадянськістю.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Артеменко І. Зарубіжний досвід участі інститутів громадянського суспільства у формуванні і реалізації державної молодіжної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро, 2017. № 1 (32). С. 6–13.

Бережний В. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного управління в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / ХарРІДУ НАДУ. Харків, 2014. С. 20.

Бобровська О. Ю. Теоретико-методологічні засади запровадження корпоративних відносин в управління розвитком муніципальних утворень : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.04 / ДонДУУ. Д., 2009. С. 36.

Ганоцька С. Забезпечення якості професійної діяльності державних службовців на засадах стандартизації : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.03 / ДРІДУ НАДУ. Д., 2012. С. 20.

Горбатюк В. І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : дис... к. держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ. Київ, 2014. С. 151.

Гречка Я. Р. Особливості державно-громадського управління освітою в Польщі : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / АМУ. Київ, 2009. С. 20.

Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія. – Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. 326 с.

Серьогіна Т. Публічні послуги: сучасні підходи до класифікації. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 3. С. 6–15.

Сурмін Ю. Майстерня вченого: Підручник для науковця. Київ: Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні». 2006. 302 с.

Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

Штирліна А. А. Механізми державного управління функціонуванням системи надання державних послуг в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / КНУ. Київ, 2017. С. 7.

Якість надання адміністративних послуг в Україні: думка громадян, оцінка фахівців та зміни за 5 років. – Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. 4 вер. 2019 р. URL: <https://dif.org.ua/article/yakist-nadannya-administrativnikh-poslug-v-ukraini-dumka-gromadyan-otsinka-fakhivtsiv-ta-zmini-za-5-rokiv>.

REFERENCES

Artemenko, I. (2017). Zarubizhnyi dosvid uchasti instytutiv hromadianskoho suspilstva u formuvanni i realizatsii derzhavnoi molodizhnoi polityky [Foreign experience of participation of civil society institutions in the formation and implementation of state youth policy.]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadiuvannia – Public administration and local self-government*, 1 (32), 6–13 [in Ukrainian].

Berezhnyi, V. O. (2014). Adaptatsiia zarubizhnogo dosvidu reformuvannia publicnogo upravlinnia v Ukraini [Adaptation of foreign experience of public administration reform in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. (p. 20). KharRIDU NADU. Kharkiv [in Ukrainian].

Bobrovska, O. Yu. (2009). Teoretyko-metodolohichni zasady zaprovadzhennia korporatyvnykh vidnosyn v upravlinnia rozvytkom munitsypalnykh utvoren [Theoretical and methodological principles of introduction of corporate relations in management of development of municipal formations]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. (p. 36). DonDUU [in Ukrainian].

Fond «Demokratychni initsiatyvy» imeni Ilka Kucheriva. (2019, 4 September). *Yakist nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini: dumka hromadian, otsinka fakhivtsiv ta zminy za 5 rokiv* [Quality of administrative services in Ukraine: opinion of citizens, assessment of specialists and changes in 5 years] [in Ukrainian].

Hanotska, S. (2012). Zabezpechennia yakosti profesiinoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtiv na zasadakh standartyzatsii [Ensuring the quality of professional activity of civil servants on the basis of standardization]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. (p. 20). DRIDU NADU [in Ukrainian].

Horbatiuk, V. I. (2014). *Mekhanizmy nadannia administratyvnykh posluh u sferi upravlinnia derzhavnymy finansamy* [Mechanisms for providing administrative services in the field of public finance management]. (p. 151). NADU. Kyiv [in Ukrainian].

Hrechka, Ya. R. (2009). *Osoblyvosti derzhavno-hromadskoho upravlinnia osvitoiu v Polshchi* [Peculiarities of public administration of education in Poland]. (p. 20). Kyiv [in Ukrainian].

Mamatova, T. V. (2009). *Upravlinnia na osnovi yakosti: metodolohichni zasady dlia orhaniv derzhavnoho kontroliu* [Management on the basis of quality: methodological principles for state control bodies]. Dnipropetrovsk: Svidler A. L. [in Ukrainian].

Serohina, T. (2020). Publichni posluhy: suchasni pidkhody do klasyfikatsii [Public services: modern approaches to classification]. *Public administration aspects*, 8 (3), 6–15 [in Ukrainian].

Sharov, Yu. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty* [Strategic planning in municipal management: conceptual aspects]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].

Shtyrlina, A. A. (2017). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia funktsionuvanniam systemy nadannia derzhavnykh posluh v Ukraini* [Mechanisms of state management by the functioning of the system of public services in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. KNU. Kyiv, 2017. S. 7.

Surmin, Yu. (2006). *Maisternia vchenoho: Pidruchnyk dlia naukovtsia* [Scientist's workshop: A textbook for a scientist]. Kyiv: Navchalno-metodychnyi tsentr «Konsortsium z udoskonalennia menedzhment-osvity v Ukraini» [in Ukrainian].

Серьогіна Тетяна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: seregina.dridu@gmail.com

Serohina Tetiana

Candidate of Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8402-5958

Цитування: Серьогіна, Т. (2020). Формування системи надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні основи. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 212–220. doi: 10.15421/1520119

Citation: Serohina, T. (2020). Formuvannia systemy nadannia publichnykh posluh v umovakh detsentralizatsii: metodolohichni osnovy [Formation of the system of public services in the conditions of decentralization: methodological bases]. *Public administration aspects*, 8(6), 212–220. doi: 10.15421/1520119

Стаття надійшла / Article arrived: 24.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Management activities in the field of wellness physical health activity of population in large cities of Europe: analysis of approaches

Yevgeniy Borodin, Valerii Makashov, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Introduction. WHO has adopted a Strategy for Physical Activity and calls on national governments and local governments to update this area. The priority of this area is most obvious in large cities, whose population leads a predominantly sedentary lifestyle, resulting in an increased risk of disease and general deterioration in health both nationally and globally. The purpose of the study is to study the mechanisms of stimulating the population to develop physical activity, involvement in physical culture and mass sports in the activities of local authorities. Analysis of models of social interaction in order to form the commitment of the population to physical activity with the implementation of this value in all spheres of life. **Material and methods** - analysis of laws, comparative analysis, logical method. The results of the study - in some countries a network of healthy municipalities has been established and operates as part of the implementation of measures to support physical activity. In the EU, local governments have been paying close attention to this for several decades, accumulating a wide range of tools for effective interaction between government, the public and private sectors. Conclusion - this experience is extremely useful for Ukraine, namely in the study of the functions, forms and methods of physical activity management in large cities, especially in the context of the COVID19 pandemic.

Keywords: local self-government, motor activity, sports infrastructure, big cities, forms and methods of management, Europe

Управлінська діяльність у сфері оздоровчого фізичного здоров'я населення у великих містах Європи: аналіз підходів

Євгеній Бородин, Валерій Макашов, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Вступ. ВООЗ прийняла Стратегію фізичної активності та закликає національні уряди та органи місцевого самоврядування оновити цю сферу. Пріоритет цієї галузі є найбільш очевидним у великих містах, населення яких веде переважно малорухливий спосіб життя, що призводить до підвищеного ризику захворювань та загального погіршення стану здоров'я як на національному, так і на глобальному рівні. Метою дослідження є вивчення механізмів стимулювання населення до розвитку фізичної активності, залучення до занять фізичною культурою та масовим спортом до діяльності місцевих органів влади. Аналіз моделей соціальної взаємодії з метою формування прихильності населення до фізичної активності з реалізацією цієї цінності у всіх сферах життя. **Матеріал і методи** – аналіз законів, порівняльний аналіз, логічний метод. Результати дослідження – в деяких країнах створена мережа здорових муніципалітетів, яка діє як частина реалізації заходів з підтримки фізичної активності. В ЄС органи місцевого самоврядування приділяють цьому пильну увагу протягом декількох десятиліть, накопичуючи широкий спектр інструментів для ефективної взаємодії між урядом, державним та приватним секторами. Висновок – цей досвід надзвичайно корисний для України, а саме при вивченні функцій, форм та методів управління фізичною активністю у великих містах, особливо в контексті пандемії COVID19.

Ключові слова: місцеве самоврядування, рухова діяльність, спортивна інфраструктура, великі міста, форми та методи управління, Європа

Управленческая деятельность в области оздоровительной физической активности населения крупных городов Европы: анализ подходов

Евгений Бородин, Валерий Макашов, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Вступление. ВОЗ приняла Стратегию физической активности и призывает национальные правительства и местные органы власти обновить эту область. Приоритет этой области наиболее очевиден в крупных городах, население которых ведет преимущественно малоподвижный образ жизни, что приводит к повышенному риску заболеваний и общему ухудшению здоровья как в стране, так и в мире. Целью исследования является изучение механизмов стимулирования населения к развитию физической активности, вовлечению в занятия физической культурой и массовым спортом в деятельности органов местного самоуправления. Анализ моделей социального взаимодействия с целью формирования приверженности населения к физической активности с реализацией данной ценности во всех сферах жизни. **Материал и методы** – анализ законов, сравнительный анализ, логический метод. Результаты исследования – в некоторых странах создана сеть здоровых муниципалитетов, которая действует в рамках реализации мер по поддержке физической активности. В ЕС местные органы власти уделяли этому пристальное внимание в течение нескольких десятилетий, аккумулируя широкий спектр инструментов для эффективного взаимодействия между правительством, государственным и частным секторами. Заключение – этот опыт чрезвычайно полезен для Украины, а именно при изучении функций, форм и методов управления физической активностью в крупных городах, особенно в условиях пандемии COVID19.

Ключевые слова: местное самоуправление, двигательная активность, спортивная инфраструктура, большие города, формы и методы управления, Европа

Introduction.

Grassroots sports, physical culture, sports and recreation are important areas of local self-governments' operation, and are associated with the need to improve the overall health of the urban population. After all, threats to the health of the population in cities, where the majority of people divide their time between office and home and do not engage much in physical activity, in contrast to rural residents, are significant. First of all, these threats are associated with the development of hypertension, diabetes, overweight, and the risk of premature death due to heart and vascular system diseases (WHO, 1998). Therefore, in fact, the involvement of a large number of citizens in health-improving physical activity will help to overcome these threats (WHO, 2018). Managing the development of grassroots physical culture and sports differs from managing the development of professional sports as it is designed for very broad groups of population and different age groups, and not just sports clubs, professional athletes and even amateur athletes

who play for sports teams. The goal here is not athletic achievements, but the improvement of the level of national health as the highest social capital for any state or community. Therefore, at the local government level, programs for the development of physical activity of the population, their involvement in grassroots physical activities and sports, and grassroots sports events are being developed and implemented. This is especially true for large cities (Wahlgren, 2011), which have both large populations and sufficient financial resources for development in this direction.

Formulation of the goals of the article. The purpose of the article is to analyze the management approaches in the activities of local authorities in the direction of prioritizing the development of health and physical activity of the population in large cities (on the example of EU countries).

Material and methods. To analyze the management approaches in the development of physical activity of the population in foreign countries, it is necessary to study the qualitative and quantitative characteristics of this process.

According to the data available in open sources of information (government websites of EU countries), it is necessary to assess the level of involvement of the population of European countries in grassroots sports, especially in countries neighboring with Ukraine. It is also important to consider the trends of grassroots sports, physical activity and recreation in some European countries to understand what methods and forms of management used by local authorities provide an effective result for the development of physical activity in the community. It is also necessary to evaluate the policy of the European Union in relation to the development of grassroots sports and physical activity. According to previous research, it is essential as well to assess the level of development of sports infrastructure and accessibility of sports in the EU. The research used such methods of scientific cognition as desk research to investigate the information and reference base, the method of graphic support, methods of synthesis and analysis of information, which provided the opportunity to obtain new scientific knowledge and research findings.

Analysis of recent research and publications. The issue of physical activity of the population as an object of public administration appeared in the late twentieth and early twenty-first century, as with the development of the information society most human needs began to be met in the so-called "outstretched hand" mode, when it is sufficient just to be in front of a computer to get new knowledge, order food or medicine delivered to one's home, get education, consult a doctor, etc. According to WHO experts, the beginning of the third millennium is the beginning of an era of metabolic diseases (obesity, diabetes) and premature mortality in the most developed countries. Therefore, the study of issues related to hypodynamics is given much attention by researchers from various fields of science (medicine, sports industry, economics, transport, etc.). The interdisciplinarity of the object of the study allows us to say that thorough research has been conducted to study the impact of physical activity on health in schoolchildren and young people (Janssen I, LeBlanc AG), and among adults (Allender S, Cowburn G,

Foster C.). Peter Gelius analyzed the state of implementation of national policies on physical activity in the EU (Gelius et al., 2020), and A. Bauman et E. Kahn presented the peculiarities of organizational restructuring of management approaches to the expansion of physical activity (Bauman et al., 2012; Kahn et al., 2002). There has been a world-wide increase in scientific interest in health-enhancing physical activity (Martin et al., 2006). The importance of a physically active lifestyle has now been well established both on the individual and on the population level. At the same time, physical inactivity has become a global problem. While sports for all has a long history, only a few examples of long-term integrated physical activity promotion strategies have been in place in Europe until recently. A number of countries have now begun to develop their own activities. However, there has been a noticeable lack of a platform for sharing the development and implementation of evidence-based policies and strategies (Martin et al., 2006). In order to fill this gap, HEPA Europe, the European Network for the Promotion of Health-Enhancing Physical Activity, was founded in May 2005. The goal of the network is to strengthen and support efforts and actions that increase participation in physical activity and improve the conditions favorable to a healthy lifestyle, in particular with respect to HEPA. The Network is working closely with WHO/Europe. However, the focus of research on current methods and forms of activity used by local authorities of European countries in large cities to be adapted and further implemented in Ukraine remains somewhat limited in the Ukrainian government practice.

The main results of the study. In Western Europe, local self-governments pay great attention to the development of grassroots sports, physical education and active recreation in cities.

That is why the countries of Western Europe are characterized by the greatest engagement of the population in grassroots sports (EU Council Recommendation of 26 November 2013). It should be taken into account that "regular sports" are not associated with participation in professional sports and sports teams. It is about those people who do sports in their free time, at least 5 hours a week. The leaders in the development of grassroots

sports in Europe are Estonia, Great Britain, the Netherlands, Slovakia, Denmark, Ireland, and Sweden (EU Council Recommendation of 26 November 2013). Against their background, Ukraine lags far behind.

The good results of the development of grassroots sports in Estonia are due to the fact that the local government of the capital - Tallinn - pay great attention to the implementation of programs in this field. Tallinn authorities support various sports projects, associations, sports centers, organize grassroots sports events, and initiate international sports competitions. The amount of funding to support sports activities will be 5.7 million euros in 2020 (by 7.1% higher than in 2019, as planned in the budget), the funds will be used to support sports activities of 22,500 children and adolescents aged 7 to 19, and sports fans with disabilities (at least 40%) without age restrictions. The municipal program "Sports to schools" is implemented, under which classes are held in 17 schools in Tallinn. The program is aimed at schoolchildren aged 7-8, who are introduced to various sports by qualified coaches and sports clubs. Reconstruction of Kalev Stadium (together with the national authorities) and Tallinn Sports Hall is underway; construction of football fields, basketball and volleyball outdoor areas will continue in the city districts. Tallinn is also developing a network of urban health trails and supports the Tallinn in the Move! series of competitions. The volume of investments in sports, youth work and recreation in Tallinn budget for 2020 amounted to 4.7 million euros, which is twice the amount allocated in 2019. 22 million euros has been allocated for current expenses in 2020. Tallinn is also developing support for sports leisure in families. On October 28, 2019, the municipality and the non-profit organization "Estonian Union of Large Families" signed an agreement so that families with Union cards can visit the city's sports, cultural, leisure facilities and museums on preferential terms. For large families, this will allow to use fee-charging sports facilities on preferential terms (Tallinn will support the field of youth work, sports and leisure with a vengeance, 2019). During the COVID-19 pandemic, Tallinn did not abandon the implementation of the grassroots sports

development program. Moreover, sports clubs with restrictions on attendance were exempt from taxes, rent (when renting facilities at city sports facilities), and received assistance from the municipality (Tallinn has announced new measures to support urban sports, 2020).

In other European countries, state programs for the development of grassroots sports are being implemented as well, and they are also aimed at developing local sports infrastructure. For example, in Poland the program "Sportowa Polska - Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej" is being implemented (Sportowa Polska – Program for the development of local sports infrastructure, 2019). Investments in the development of sports infrastructure were divided into three groups: investments in the development of sports facilities that are designed to train athletes, investments in school sports infrastructure, and investments in those infrastructure facilities that are designed for recreation and grassroots sports. At the same time, the state co-finance the creation of sports facilities for municipalities (gmins), and allocates to local self-governments significant (33–70% of the cost) resources for the creation of such facilities. An important requirement is to ensure the availability of such facilities to the population. It is especially important that those sports facilities located outdoors are free for the public. Currently (at the beginning of 2020) there are 60 sports facilities in Warsaw, which are part of the district sports and recreation centers, accountable to the City Hall. Warsaw has 24 swimming pools, 19 gyms, 2 bowling alleys and tennis courts, a stadium, an ice rink and a skate park. Green areas - mainly forests and parks - are also ideal places for sports or recreation in Warsaw. Currently, 16 separate zones of urban forests play an important role in terms of air purification and have a positive impact on the microclimate of the city, although they have also created ideal conditions for spending free time. The most frequently visited by residents of Warsaw because of their large recreational infrastructure are Lazienki Krulewski, Fields Mokotowski, Park of Culture in Powsyn, Kemp Potocka, Park Skariszewski, Fort Bema and Brodnowski

Park. There are benches and walking, cycling, and rollerblading routes. There is a rental of rollers, bicycles, and some equipment for water sports (kayaks, boats, pedal boats), as it is possible to swim in ponds, canals, and other artificial bodies of water. In the Szczeclovicki Park you can descend from the ski slope not only in winter. The Vistula water area is also used for water sports (Schmidt, 2016).

In a country like Finland, the state and municipalities annually allocate significant sums for the development of grassroots sports (Vuori, Lankenau, & Pratt, 2004). Municipalities annually spend about 700 million euros to subsidize sports clubs and sports organizations as well as research in the field of sports. About 90% of Finnish employers pay on average up to 200 euros per year for sports to each employee or reimburse the cost of season tickets to fitness clubs, or create corporate gyms. The Finnish Constitution considers the right to sport as a "fundamental cultural right". At the same time, about 10% of the adult population of the country are sports volunteers, which contributes to the development of sports in the country (Europulsometer: sports Europe, 2016).

Germany is also a country where much attention is paid to the development of grassroots sports and physical culture. In Germany, there is a large number of sports facilities in big cities and small towns. At the same time, at the level of the federation and federal states there are 11 active sports support programs (including grassroots sports), which solve the following basic tasks: 1) promoting the construction of sports facilities; 2) development of sports in schools and higher educational institutions; 3) assistance to sports organizations; 4) assistance to special groups of population who should do sports (disabled people, prisoners, foreigners staying in Germany, and others). Construction and reconstruction of sports infrastructure is an important area of sports spending in Germany. It is carried out by lands and municipalities. Subsidies for sports organizations are also provided when it is impossible to solve certain problems by means of the sports organization itself (such a problem was the COVID-19 pandemic in 2020 (WHO, 2020), and sports organizations in Germany also received subsidies to support their activities).

Subsidies are usually used for administrative expenses, purchase of sports equipment, training, and more. Support for members of special groups is related to the programs: "Sports as disease prevention"; "Sports for convicts"; "Sports for the unemployed"; "Sports for drug addicts"; "Sports for foreigners" [2]. At the same time, active support for the development of grassroots sports at the municipal level in Germany began long ago. Back in 1994, the Congress of the German Gymnastics Union in 1994 demanded that the item "Promotion of Sports" be included into the statutes of municipalities. Since then, the development of grassroots sports has become the responsibility of local self-governments. Laws are also passed at the level of the federal government. As an example, Rhineland-Palatinate has the "Land Law on Public Promotion of Sports and Recreation". This land has 1,300,000 inhabitants and 5,900 sports organizations operating, and over 500,000 people are involved in unorganized sports. The land budget allocates more than 30 million euros annually for the development of sports in the region. Part of the costs are covered by funds from lotteries held by sports association (Bazenko, 2017). In Germany, the promotion of sports for all holds a special place, carried out through various campaigns and programs, so the Ministry of Family, Elderly, Women and Youth together with many other organizations and the German Sports Union has launched a project under the motto "Movement, games and sports in the service of the elderly" (Namazov, & Gazieva, 2016).

In the countries of Southern Europe (Spain, Italy, Greece, and Portugal) due to the favorable climate, outdoor fitness has become widespread. There are workout areas, small street stadiums, playgrounds for outdoor activities in yards, squares, and parks. In Spain, the most widespread type of physical activity is running. Amateur races are held in parks in the country at 6-7 am. In general, running in Europe has become the most significant trend in grassroots sports in recent years. Marathon Performance Across Nations research shows that from 2008 to 2018, interest in long marathon distances in Europe increased by 49.43%, and in some countries even higher: in Portugal by 177%, in Ireland by 130% (Quality of Life in European Cities 2015, 2016). Thus, the calendar of European races in 2016-

2017 included 1865 races for non-professional amateurs: in France 483 (the highest number of all European countries), 200 in the UK and Italy (Europulsometer: sports Europe, 2016).

The European Union is currently trying to get Europeans to move more. In 2017, the European Commission launched the Tartu Call for a Healthy Lifestyle. This was a roadmap for 2018-2019 to strengthen coordination between different areas of EU policy to address social, medical, and economic issues of unhealthy lifestyles, including lack of physical activity.

Since 2015, the annual European Sports Weeks have been held in Europe. For the first time such an event took place from 7 to 13 September 2015, the latest - on September 23-30, 2019 (in 2020, due to the pandemic COVID-19, the dates were postponed). During these weeks, sports events are held in many European cities, where all city residents take an active part. These measures are primarily initiated by local self-governments. The main idea of such events is to involve the local community in a healthy and active lifestyle (Quality of Life in European Cities 2015, 2016). Festivals and competitions are held all over Europe, where both professional athletes (as the headliners of events) and city dwellers take part. More than 3 million people take an active part in each of such events as "Sports Week".

The EU promotes the economic development of the sports sector, especially through tourism, fitness, media, and education, which are among the four most important components of the sports economy. Since 2014, the Erasmus + program has been supporting education, training of young people, and sports events in Europe, and financing sports projects of all kinds. With the budget of €265 million over seven years, the Erasmus + sports program supports sports authorities, including grassroots organizations that want to work with partner organizations in other EU countries or organize non-profit sporting events at the European, national, regional or local level (Fig. 1).

In developed European countries, a large share of the cost of grassroots sports is financed from extrabudgetary sources. For example, in countries such as the United Kingdom, Germany, Finland, Sweden, and Denmark, from 7 to 12% of the sports funding is covered by sponsors (Bazenko, 2017).

Eurostat surveys on the quality of life in cities conducted in 2016 among Europeans included questions about the availability of sports and sports infrastructure, such as "how much are EU citizens satisfied with the opportunities and conditions for physical activities in their cities?" 40,000 people were interviewed in 83 cities. In 72 of these cities, over 50% of residents were satisfied with the sports infrastructure, in 45 cities there were more than 70% of those.

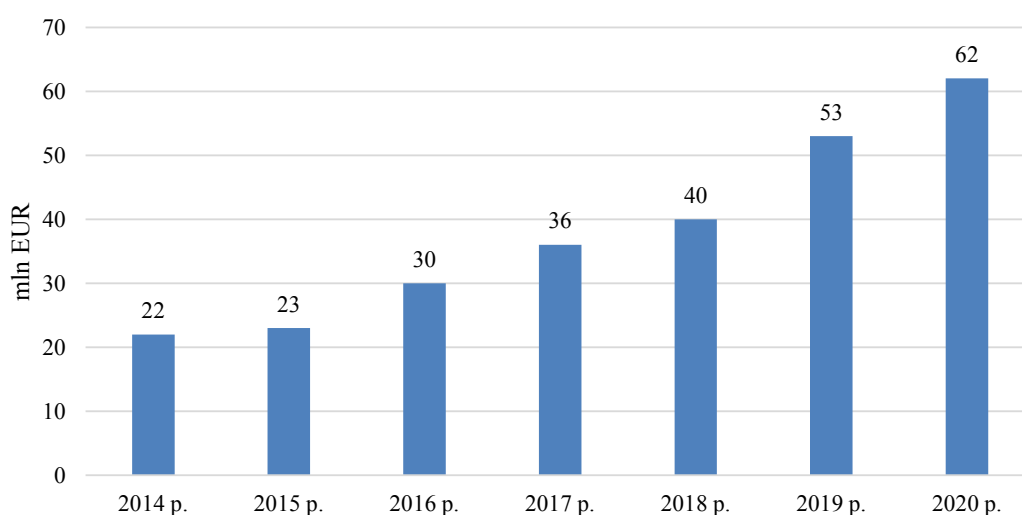


Figure 1. Financing of grassroots sports and physical education from the EU budget (under the Erasmus + program) Source: (Europulsometer: sports Europe, 2016).

The best sports bases according to the results of the polls were named in the cities: Oulu (Finland), Reykjavik (Iceland), Helsinki (Finland), Antwerp (Belgium), and Luxembourg. Palermo, Naples, Athens and Sofia lag behind. However, since 2012, the situation in many cities has improved. For example, Bialystok, Krakow, Kosytsia, and Bratislava have greatly improved their positions in the ranking (Europulsometer: sports Europe, 2016).

Conclusions. The analysis of the activities of local authorities in EU countries in terms of involving the population of large cities in grassroots sports, aimed at increasing mobility and a healthy lifestyle, is an urgent public administration problem, which became especially evident in the COVID-19 pandemic (WHO, 2020). Prioritization of health-improving physical activity of the population strengthens the social capital of communities, as physical activity reduces the risks of disease and premature mortality from strokes and heart attacks, which have the highest numbers in large cities where the population suffers from hypodynamics.

To implement programs for the development of physical activity of the population, local self-governments devise programs and plan the development of sports infrastructure and events. At the same time, difficulties with resources for the implementation of these programs are often solved at the expense of the state budget, which participates in financing the development of sports infrastructure, including infrastructure for grassroots sports. A number of European Union countries have adopted special programs aimed at financing such facilities, especially in large cities, where these facilities are required in large numbers (stadiums, sports grounds, paths for running and walking, bike paths in parks, swimming pools, etc.). In contrast to the creation of commercial sports facilities, it is about the

possibility of free access of all city residents to such facilities, free of charge or for a small fee.

The European Union is also implementing a program to support the development of grassroots sports, which allocated 266 million euros to member countries during 2014-2020. In the modern concept of development of physical activity of the population in the EU countries, the development of grassroots sports has become one of the most important priorities of social development. At the level of local governments of European cities, mass events are held to promote sports among citizens. Usually, during such events, new sports facilities are opened for grassroots physical education classes. In addition, from 2015 to 2019, an annual Sports Week was held in all EU countries in September, during which grassroots sports events were organized by local governments in all cities. Thus, the conducted analysis made it possible to identify basic activities of local authorities in the given area, namely intersectoral cooperation and distribution of activities between sectors and industries; environmental protection and development of targeted health infrastructure; consultations and organization of physical exercises; activities that promote public awareness and the formation of civic commitment to grassroots sports; dialogue involving scholars and experts on physical activity in different age groups; monitoring of employers regarding the arrangement of office sports grounds; coordination, observation, monitoring and evaluation of local target programs. Local authorities use different models of financial flow management for the development of physical activity of the population: funding from local budgets, the state budget or an integrated model (subsidiary). All this is extremely useful expertise for implementation in Ukraine.

REFERENCES

- Bauman, A. E., Reis, R. S., Sallis, J. F., Wells, J. C., Loos, R. J., & Martin, B. W. (2012, July 21). Lancet Physical Activity Series Working Group. Correlates of physical activity: why are some people physically active and others not? *Lancet*, 380(9838), 258–71. Retrieved from [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60735-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60735-1) PMID:22818938.
- Bazenko, V. (2017). European experience in managing the development of physical culture and sports at the local level. *Efficiency of public administration*, 1 (50), 156–166.
- EU Council Recommendation of 26 November 2013 on promoting health-enhancing physical activity across sectors. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex%3A32013H1204%2801%29>.

Europulsometer: sports Europe. (2016). *EuroPulse*. Retrieved from <https://euro-pulse.ru/eurotrend/evropulsometr-sportivnaya-evropa>.

Gelius, P. et al. (2020). Status and contents of physical activity recommendations in European Union countries: a systematic comparative analysis. *BMJ Open*. Retrieved from <https://bmjopen.bmj.com/content/10/2/e034045>.

Kahn, E. B., Ramsey, L. T., Brownson, R. C., Heath, G.W., Howze, E.H., Powell, K.E., Stone, E. J., Rajab, M.W., Corso, P. (2002). The Task Force on Community Preventive Services. The effectiveness of interventions to increase physical activity: a systematic review. *Am J Prev Med*, 22, 73–107. Retrieved from [https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(02\)00434-8/fulltext](https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(02)00434-8/fulltext)

Marathon Statistics 2019 Worldwide (Research). (2020). *RunRepeat*. Retrieved from <https://runrepeat.com/research-marathon-performance-across-nations>.

Martin, B. et al. (2006). Evidence-based physical activity promotion – HEPA Europe, the European Network for the Promotion of Health-Enhancing Physical Activity. *J Public Health*, 14, 53–57. Retrieved from https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/112478/E88871.pdf.

Namazov, A. K., & Gazieva, I. S. (2016). Mass sport abroad. *Health is the basis of human potential: problems and solutions*, 1. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/massovyy-sport-za-rubezhom>.

Quality of Life in European Cities 2015. (2016). *Eurostat*. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2015_en.pdf.

Schmidt, M. (2016). The year 2016 was marked by sports. *Praha TV*. Retrieved from <https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/3564/rok-2016-by-l-ve-znameni-sportu>.

Share of people who engage physical activities. In the European Union (EU) in 2017 (2018). *Statista*. Retrieved from https://www.statista.com/topics/3737/sports-in-europe/#dossierSummary__chapter6.

Sport and recreation. Analysis for the needs of the study: strategic diagnosis. (2016). City Hall of the capital of Warsaw August 2016. Retrieved from <http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/04/8.-Sport-i-rekreacja.pdf>.

Sport in the European Union. (2020). *European Commission*. Retrieved from https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/documents/eu-sport-factsheet_en.pdf.

Sportowa Polska – Program for the development of local sports infrastructure. Edition 2019: Annex to Decision No. 8 of the Minister of Sport and Tourism of 20 February 2019 MSiT. Retrieved from www.msit.gov.pl/edycja-2019.

Tallinn has announced new measures to support urban sports (2020). *Delfi*. Retrieved from <https://rus.delfi.ee/daily/estonia/tallinn-obyavil-o-novyh-merah-podderzhki-gorodskogo-sporta?id=89445651>.

Tallinn will support the field of youth work, sports and leisure with a vengeance (2019). *Sputnik Estonia*. Retrieved from https://ee.sputniknews.ru/tallinn_news/20191116/18470882/Tallinn-udvoennoi-siloi-podderzhit-sfery-molodezhnoi-raboty-sport-dosug.html.

Vuori, I., Lankenau, B., & Pratt, M. (2004). Physical activity policy and program development: the experience in Finland. *Public Health Rep (serial on the Internet)*, 119, 331–345. Retrieved from <https://www.publichealthreports.org/issuecontents.cfm?Volume=119&Issue=3>.

Wahlgren, L. (2011). Studies on bikeability in a metropolitan area using the active commuting route environment scale (ACRES). *Örebro University, School of Health and Medical Sciences* 13, 134. Retrieved from <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:439638/FULLTEXT01.pdf>

WHO. (2018). Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world. World Health Organization; Geneva: 2018. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf?ua=1>.

WHO. (1998). HEALTH 21: an introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region. World Health Organisation, Geneva: 1998. Retrieved from https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/109759/EHFA5-E.pdf.

WHO. (2020). Pandemic COVID-19. World Health Organization; Geneva: 2020. Retrieved from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>

WHO. (2020). Rising to the challenge of staying physically active during COVID-19 restrictions. World Health Organization; Geneva: 2020. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/physical-activity/activities/hepa-europe/rising-to-the-challenge-of-staying-physically-active-during-covid-19-restrictions>.

WHO. (2020). Rising to the challenge of staying physically active during COVID-19 restrictions. World Health Organization; Geneva: 2020. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/physical-activity/activities/hepa-europe/rising-to-the-challenge-of-staying-physically-active-during-covid-19-restrictions>

Бородін Євгеній

Доктор історичних наук, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: e.i.borodin@vidr.dp.ua

Макашов Валерій

Аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: e.i.borodin@vidr.dp.ua

Borodin Yevgeniy

Doctor of Historical Sciences, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-7331-5981

Makashov Valerii

Ph.D. Student
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Цитування: Бородін, Є., & Макашов, В. (2020). Управлінська діяльність у сфері оздоровчого фізичного здоров'я населення у великих містах Європи: аналіз підходів. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 221–229. doi: 10.15421/1520120

Citation: Borodin, Ye., & Makashov, V. (2020). Management activities in the field of wellness physical health activity of population in large cities of Europe: analysis of approaches. *Public administration aspects*, 8(6), 221–229. doi: 10.15421/1520120

Стаття надійшла / Article arrived: 24.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

DOI: 10.15421/1520121

УДК: 35.07+796

Програмно-цільове управління в соціогуманітарній сфері мегаполісу: аспекти моніторингу та оцінювання

Ірина Хожило, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Володимир Бульба, Юрій Куц, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена розгляду реалізації місцевих програм у соціогуманітарній сфері в контексті дослідження аспектів моніторингу та оцінювання програм як важливого елементу у забезпеченні ефективності публічно-управлінської діяльності при формуванні та реалізації програм місцевого розвитку. Зокрема, дослідженням охоплено міські та регіональні програми у сфері розвитку фізичної культури та спорту. Здійснено ґрунтовний аналіз змісту цих програм крізь призму публічно-управлінської діяльності у сфері оздоровчої рухової активності населення як окремого напрямку соціогуманітарної політики в мегаполісах України (Дніпро, Харків). Підтверджено, що на розвиток оздоровчої рухової активності населення мегаполісів впливають також суміжні міські програми (у сфері культури, освіти, медицини, патріотичного виховання, розвитку туризму тощо), які можуть виступати додатковими механізмами в реалізації державної політики у сфері охорони громадського здоров'я. Встановлено, що програми розвитку фізкультури та спорту фінансуються, переважно, за рахунок місцевих бюджетів. Визначено, що слабким місцем програмно-цільового забезпечення публічно-управлінської діяльності в соціогуманітарній сфері є напрям моніторингу й оцінювання програм, зокрема у сфері розвитку фізичної культури, оздоровчої рухової активності та спорту. За результатами дослідження запропоновано ввести до чинних програм такі пріоритетні групи показників за напрямком оздоровчої рухової активності населення як: показники фінансово-економічного забезпечення; показники розвитку інфраструктури оздоровчої рухової активності; показники статистичного обліку. Це сприятиме підвищенню ефективності місцевих програм у зміцненні популяційного здоров'я громади за рахунок розвитку немедичного сектору міського господарства українських мегаполісів.

Ключові слова: програмно-цільове управління, місцеві програми, мегаполіси, оздоровча рухова активність, соціогуманітарна сфера, місцеве самоврядування

Program management in the socio-humanitarian sphere of the megapolis: aspects of monitoring and evaluation

Iryna Khozhylo, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Volodymyr Bulba, Yurii Kuts, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the implementation of local programs in the socio-humanitarian sphere in the context of the study of aspects of monitoring and evaluation of programs as an important element in ensuring the effectiveness of public administration in the formation and implementation of local development programs. In particular, the study covers urban and regional programs in the field of physical culture and sports. A thorough analysis of the content of these programs through the prism of public administration in the field of health and physical activity of the population as a separate area of socio-humanitarian policy in the cities of Ukraine (Dnipro, Kharkiv). It is confirmed that the development of health and physical activity of the population of megacities is also influenced by related city programs (in the field of culture, education, medicine, patriotic education, tourism development, etc.), which can act as additional mechanisms in implementing public policy in public health. It is established that programs for

the development of physical culture and sports are financed mainly from local budgets. It is determined that the weak point of the program-targeted support of public administration activities in the socio-humanitarian sphere is the direction of monitoring and evaluation of programs, in particular in the field of development of physical culture, physical activity and sports. According to the results of the study, it is proposed to introduce into the existing programs such priority groups of indicators in the direction of health and physical activity of the population as: indicators of financial and economic support; indicators of development of infrastructure of improving motor activity; indicator of statistical accounting. This will help increase the effectiveness of local programs in strengthening the population health of the community through the development of the non-medical sector of the urban economy of Ukrainian cities.

Keywords: *program-target management, local programs, megacities, health-improving motor activity, socio-humanitarian sphere, local government*

Программно-целевое управление в социогуманитарной сфере мегаполиса: аспекты мониторинга и оценки

Ирина Хожило, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Владимир Бульба, Юрий Куц, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена реализации локальных программ в социально-гуманитарной сфере в контексте исследования аспектов мониторинга и оценки программ как важного элемента обеспечения эффективности государственного управления при формировании и реализации программ местного развития. В частности, исследование охватывает городские и региональные программы в области физической культуры и спорта. Подробный анализ содержания этих программ через призму публичного управления в сфере здоровья и физической активности населения как отдельного направления социально-гуманитарной политики в мегаполисах Украины (Днепр, Харьков). Подтверждено, что на развитие здоровья и физической активности населения мегаполисов также влияют смежные городские программы (в области культуры, образования, медицины, патриотического воспитания, развития туризма и др.), которые могут выступать в качестве дополнительных механизмов в реализации государственной политики в области общественного здравоохранения. Установлено, что программы развития физической культуры и спорта финансируются, в основном, из местных бюджетов. Определено, что слабым местом программно-целевой поддержки деятельности государственного управления в социально-гуманитарной сфере является направление мониторинга и оценки программ, в частности, в области развития физической культуры, физической активности и спорта. По результатам исследования предлагается ввести в существующие программы такие приоритетные группы показателей по направлению здоровья и физической активности населения как: показатели финансово-экономической поддержки; показатели развития инфраструктуры оздоровительной двигательной активности; показатель статистического учета. Это поможет повысить эффективность местных программ по укреплению здоровья населения за счет развития немедицинского сектора городской экономики украинских мегаполисов.

Ключевые слова: *программно-целевое управление, локальные программы, мегаполисы, оздоровительная двигательная активность, социально-гуманитарная сфера, местное самоуправление*

Постановка проблеми. Ефективність публічного управління у теперішній час, коли національні уряди держав розробляють політику приборкання пандемії COVID-19 (WHO, 2020) та її соціально-економічних наслідків, набуває надзвичайно великої значущості не тільки в контексті теоретичного забезпечення, але, перш за все, в контексті прикладного змісту публічно-управлінської діяльності. Адже через значне перевантаження медичного сектору, проблематика здоров'язабезпечення та здоров'язбереження стає найбільш акцентованою в інших сферах життєдіяльності суспільства. Однією із таких сфер є сфера фізичної культури та спорту як основна немедична детермінанта системи громадського здоров'я. В керівних принципах ВООЗ наголошується на тому, що належний ступінь рухової активності здатний значно запобігти розвиткові неінфекційних хронічних захворювань та випадкам передчасної смертності населення (WHO, 1998). Тому в європейських країнах оздоровчий рух як напрям превентивної політики у зміцненні та збереженні здоров'я дедалі активніше набуває рис окремого напрямку публічно-управлінської діяльності, особливо в мегаполісах, в яких нині проживає майже 2/3 населення планети з характерним малорухливим способом життя (WHO, 2018). Слід зазначити, що в умовах теперішнього кризового стану національні уряди обирають метод програмно-цільового управління як найбільш ефективний інструмент в реалізації завдань та досягнення мети щодо забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства через значний дефіцит бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми реалізації заходів оздоровчої рухової активності населення вивчалися багатьма вітчизняними та зарубіжними дослідниками (Балабан, 2016; Базенко, 2019; Євсєєва, 2011). Багато наукових праць було присвячено вивченню різних аспектів формування і реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері, однак за таким її напрямом як програмно-цільове управління у сфері оздоровчої рухової активності зустрічається обмежена кількість публікацій, що спонукає до здійснення наукових досліджень у цьому напрямку.

Мета дослідження полягає у комплексному розгляді процедури моніторингу та оцінювання як структурних елементів програмно-цільового управління у соціогуманітарній сфері мегаполісу (на прикладі програм з оздоровчої рухової активності населення).

Основний зміст дослідження. Угода України про Асоціацію з Європейським Союзом надала можливості активізувати реформи у всіх сферах життєдіяльності нашого суспільства. Євроінтеграційні зміни стосуються зокрема й сфери фізичної культури, оздоровлення та спорту, з особливим акцентом діяльності українського уряду, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у напрямку розвитку оздоровчої рухової активності населення, про що зазначено п.1459 Статті 441 Угоди (Постанова КМУ, 2017).

Для досягнення визначених цілей даного дослідження здійснено аналіз положень та змісту нормативно-правових документів різної юридичної сили, зокрема таких, як:

- Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» (указ Президента, 2016);
- програма розвитку фізичної культури і спорту у місті Дніпро на 2016-2020 рр. (програма Дніпра, 2016);
- цільова соціальна комплексна програма розвитку фізичної культури і спорту в Дніпропетровській області до 2021 року (цільова соціальна програма, 2017);
- соціальна Програма розвитку фізичної культури і спорту, молодіжних ініціатив та формування здорового способу життя у Харківській області на 2019 – 2023 роки (соціальна програма області, 2018);
- державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період 2017-2024 роки (Постанова КМУ, 2017).

Дослідженням охоплені українські міста, які увійшли у 2020 році до європейського рейтингу мегаполісів ТОП-100 (Europe's largest cities, 2020), а саме місто Дніпро та місто Харків увійшли до першої тридцятки рейтингу. Ці міста разом зі столицею налічують понад мільйон жителів (табл. 1).

Таблиця 1

Українські міста-мільйонники в європейському рейтингу, 2020

Місто	Кількість населення	Місце у рейтингу
Київ	2 590 000	7
Харків	1 404 000	16
Дніпро	1 108 000	27

Складено за: (Europe's largest cities)

Окрім своєї демографічної характеристики (населення міст понад 1 млн осіб, а вікова медіана складає близько 40 років), зазначені мегаполіси мають розвинену соціальну інфраструктуру та транспортну мережу, розвинений господарський комплекс та вирізняються з-поміж інших міст (окрім столиці) обласного значення унікальністю культурно-духовного середовища, а також динамічним розвитком галузі фізичної культури та спорту. Більш того, вибір цих міст обумовлений також і тим, що ці міста є містами для життя та креативного розвитку молоді та студентства, адже практично кожний другий городянин у цих мегаполісах має вік до 40 років.

Системний підхід та системний аналіз доводять, що в якості керованої системи сучасне велике місто необхідно розглядати як комплекс різноманітних складних систем: економічних, соціальних, юридичних, житлово-комунальних, транспортних, містобудівельних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо. Усі ці підсистеми ефективно можуть діяти лише в умовах єдиного злагодженого міського комплексу.

Порівняльний аналіз положень регіональних та місцевих програм, прийнятих органами місцевого самоврядування на виконання завдань Національної стратегії показує системність в їх співвідношенні, а також комплексний підхід до розвитку фізкультур-

но-оздоровчого та спортивного руху публічно-управлінській діяльності місцевої влади.

Основною метою цих програм є забезпечення конституційних прав членів міських територіальних громад на отримання доступних і якісних послуг у сфері фізичної культури, оздоровлення та спорту в умовах дефіциту фінансових ресурсів; забезпечення необхідного (базового) мінімуму в реалізації потреб городян щодо отримання безпечних доступних та якісних послуг у сфері оздоровчої рухової активності незалежно від їх соціального чи вікового статусу. Так, хоча державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період 2017–2024 роки у своїй меті не містить чіткої вказівки на популяризацію рухової активності населення, разом з тим одним із напрямків моніторингу є створення органами влади належних умов для забезпечення оптимальної рухової активності різних груп населення. В обласній програмі Дніпропетровщини зазначається, що організація та проведення фізкультурно-оздоровчих заходів для різних груп населення, зокрема центрами фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» планується охопити 32 тис. осіб за 5 років дії програми. А це означає, що упродовж дії програми до занять оздоровчою руховою активністю залучиться аж 1% населення (населення області 3,2 млн осіб).

У порівнянні з європейськими країнами цей показник є меншим за європейські майже у 10-15 разів. Тож постає питання про вибір релевантних показників моніторингу ще на етапі формування, а також упродовж реалізації програм розвитку соціогуманітарної сфери.

Заходи міських програм найчастіше передбачають такі напрямки: розвиток фізичного виховання і спорту в усіх типах навчальних закладів, за місцем роботи, проживання та місцях масового відпочинку населення, у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, у правоохоронних органах, рятувальних, пенітенціарних та інших службах; підтримку дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів та ветеранів; забезпечення розвитку олімпійських, неолімпійських видів спорту, видів спорту інвалідів з ураженнями опорно-рухового апарату, вадами зору, слуху, розумового та фізичного розвитку; поліпшення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, медичного, інформаційного забезпечення сфери фізичної культури і спорту.

Тож, розробка та затвердження міської програми свідчить про прагнення органів місцевого самоврядування великого міста не тільки до узгодження її з регіональною цільовою програмою та розвитку напрямів і завдань обласної програми, але й до підвищення впорядкованості програмно-цільової організації публічного управління розвитком оздоровчої рухової активності у місті-мегаполісі.

Як показує порівняльний аналіз, в розділах та окремих заходах міських цільових програм викладені елементи та складові оновленого організаційно-економічного механізму регіонального управління сферою оздоровчої рухової активності великого міста. У такий спосіб програма набуває реальних властивостей ефективного механізму реалізації регіональної та загальнодержавної політики пріоритизації сфери фізичної культури та спорту, особливо в частині розвитку оздоровчої рухової активності населення.

При розробці та підготовці проектів цільових програм виконавчий орган міської ради – управління спорту повинен співпрацювати та активно взаємодіяти із Координа-

ційними радами обласного та міського рівня, організовувати та проводити обговорення основних положень програми з громадськістю міста та області. Така співпраця забезпечить позитивний вплив для остаточного відпрацювання проекту програми та підтвердить їх дієвість як форми поєднання політичного, організаційного, соціального і економічного механізмів управління у сфері оздоровчої рухової активності на місцевому рівні.

Крім того, важливо акцентувати, що програми із суміжних сфер життєдіяльності мегаполісу можуть виступати додатковими механізмами в реалізації державної політики у сфері охорони громадського здоров'я (Слободян, 2019). Так, у розвиток окремих завдань міської програми розвитку фізичної культури та спорту міською радою Дніпра був затверджений пакет програм, спрямованих на розвиток конкретних напрямів діяльності стосовно здорового способу життя та безпеки здоров'я у міському середовищі, серед яких синергетичну дію на основну програму здійснюють, зокрема, такі програми як: «Програма взаємодії з громадою міста», «Комплексна програма розвитку галузі культури міста Дніпра на 2016-2020 рр.», «Програма розвитку освіти в м. Дніпрі на 2016-2020 рр.», «Комплексна програма розвитку молодіжної політики та національно-патріотичного виховання молоді на 2017-2020 рр.».

Слід зазначити, що наведені спеціальні галузеві програми також мають відповідне фінансове забезпечення, бюджетні розрахунки якого були затверджені відповідними рішеннями сесії міської ради та включені до кошторисів конкретних розпорядників бюджетних коштів (суб'єктів управління в особі комунальних неприбуткових підприємств).

Аналіз цілей наведених програм вказує на те, що якість життя населення міста є чинником, що визначає ефективність діяльності міського господарського та соціального комплексу в цілому. В свою чергу, це обумовлює необхідність розробки та впровадження системи індикаторів якості життя. Це викликає потребу включення до переліку чинників, які формують якість життя, також і показників рівня оздоровчої рухової активності та забезпеченості громадян послугами оздоровчого змісту.

З метою розробки таких показників, створення дієвої системи їх аналізу і оцінки та врахування при розробці оновленого організаційно-економічного механізму управління сферою оздоровчої рухової активності великого міста, пропонується до застосування на рівні органів місцевого самоврядування така система заходів:

1) визначення основних показників мінімально необхідних обсягів послуг у сфері оздоровчої рухової активності населенню міста;

2) розробка показників діяльності міської мережі об'єктів, що надають послуги у сфері оздоровчої рухової активності, з метою визначення заходів щодо подальшого зниження навантаження на бюджет: залучення позабюджетних коштів, підтримки й розвитку медичних закладів і підприємств альтернативних форм власності;

3) узгодження діяльності функціонуючих в місті декількох систем оздоровчого руху, інфраструктура яких має об'єкти різної форми власності та відомчого підпорядкування з метою створення на рівні мегаполісів єдиного простору оздоровчої рухової активності;

4) перенесення важелів організаційно-економічного механізму управління на громадський та приватний сектор діяльності на умовах державно-приватного партнерства.

До того ж окремою пропозицією є визначення на рівні держави гарантованого мінімуму послуг у сфері оздоровчої рухової активності населення з метою забезпечення конституційного права на соціальні послуги для соціально незахищених верств населення, пропаганди здорового способу життя; сприянню розвитку служб гігієни тощо.

Аналіз показників моніторингу у програмах, що досліджувались, показує, що цей розділ програм на всіх рівнях управління є чи не найслабшою ланкою в системі управління. Переважно моніторингові показники мають описовий характер та не дають можливості для застосування порівняльних підходів та оцінювання у досягненні визначених цілей управлінської діяльності у розвитку оздоровчої рухової активності. Або ж зорієнтовані на моніторинг діяльності виключно спортивного-орієнтованого змісту, як то кількість учасників спортивних змагань, кількість дітей, які навчаються у ДСШ тощо.

Тому в узагальненому вигляді можна запропонувати для включення до міських цільових програм розвитку фізичної культури та спорту такі пріоритетні групи показників, які дозволяють відстежувати динаміку управлінського впливу на розвиток сфери оздоровчої рухової активності населення, зокрема:

– показники фінансово-економічного забезпечення (відсоток витрат на галузь фізичного виховання та спорту в структурі місцевого бюджету, %; питома вага заробітної плати та витрат на розвиток (%) від загальної частини витрат на напрямок «фізичне виховання та спорт»; співвідношення витрат на напрямок «фізкультура» на 1000 мешканців громади; структура надходжень до спеціального фонду від заходів та проведення гурткової роботи в сфері фізкультури та спорту (% самоокупності ДЮСШ); витрати на утримання 1 кв.м спортивної інфраструктури (% бюджету);

– показники статистичного обліку (кількість учасників фізкультурно-масових заходів у співвідношенні до загальної кількості мешканців громади, %; загальний відсоток дітей, які навчаються у місцевій ДЮСШ відносно до загальної кількості дітей шкільного віку (%); кількість заходів фізкультурно-масового характеру упродовж року;

– показники розвитку інфраструктури оздоровчої рухової активності (площа споруд фізкультурно-спортивного значення (кв.м/на 1000 мешканців громади); кількість вуличних спортивних споруд (од./на 1000 мешканців громади); кількість велодоріжок (км/на 1000 мешканців громади); кількість гуртків та спортивних секцій в розрізі спортивних напрямків тощо.

Висновки. На підставі вищезазначеного матеріалу можна сформулювати такі висновки дослідження. У великих містах України органи місцевого самоврядування розробляють та реалізують в соціогуманітарній сфері декілька програм, які можуть доповнювати одна одну з метою отримання найбільшого соціального ефекту. Такий підхід є додатковим механізмом в реалізації державної політики у сфері охорони громадського здоров'я. Координація співпраці між представ-

никами місцевої влади, громадськості та бізнес-партнерів на етапах розробки та затвердження проєктів місцевих програм у соціогуманітарній сфері дозволяє забезпечити їх дієвість на основі поєднання політичного, організаційного, соціального і економічного механізмів публічного управління у сфері на місцевому рівні.

Моніторинг є інструментом підвищення ефективності місцевих програм у зміцненні популяційного здоров'я громади за рахунок розвитку немедичного сектору міського господарства мегаполісів України. Моніторингові заходи можуть здійснюватися шляхом вивчення та аналізу нових державних та регіональних/республіканських цільових програм, програм діяльності уряду України, реалізації національних планів, проєктів, програм та стратегій тощо. До участі у розробці моніторингових показників можуть залучатися експерти, громадські діячі, представники міжнародних організацій та бізнес-структур. Національна база основ-

них моніторингових показників може бути доповнена відповідною інформацією від міжнародних організацій та установ, діяльність яких здійснюється у соціогуманітарній сфері. В контексті досліджуваної теми, а саме проблем моніторингу в реалізації місцевих програм з оздоровчої рухової активності в мегаполісах України визначено, що нині більшість показників моніторингу є важко вимірюваними через те, що мають описовий характер. Тому запропоновано ввести до діючих міських та регіональних програм такі пріоритетні групи показників за напрямком оздоровчої рухової активності населення як: показники фінансово-економічного забезпечення; показники розвитку інфраструктури оздоровчої рухової активності; показники статистичного обліку. Це сприятиме підвищенню ефективності місцевих програм у зміцненні популяційного здоров'я громади за рахунок розвитку немедичного сектору міського господарства українських мегаполісів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Балабан С. М. Сфера фізичної культури та спорту як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 179–186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2016_1_27.

Базенко В. А. Розвиток фізичної культури та спорту на рівні територіальної громади в умовах децентралізації влади в Україні: дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. н. з держ. упр. за спец. 25.00.04 / Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Одеса, 2019. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_bazenko.pdf

Євсєєва О. О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання : монографія. Київ : СПДФО Коваленко В. Ф., 2011. 524 с.

Постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

Указ Президента України від 9 лютого 2016 року № 42/2016 «Про Національну стратегію з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/42/2016>

Програма розвитку фізичної культури і спорту у місті Дніпро на 2016-2020 pp. URL: <https://humpolitic.dniproprada.gov.ua/2020/02/04/programma-rozvitku-fizichnoi-kulturi-i-sportu-u-misti-na-2016-2020-roki/>

Цільова соціальна комплексна програма розвитку фізичної культури і спорту в Дніпропетровській області до 2021 року. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/diyalnist/region-prog/122-7vii/>

Соціальна Програма розвитку фізичної культури і спорту, молодіжних ініціатив та формування здорового способу життя у Харківській області на 2019 - 2023 роки. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/sotsialna-programa-rozvitku-fizichnoji-kulturi-i-sportu-molodizhnikh-initsiativ-ta-formuvannya-zdorovogo-sposobu-zhittya-u-kharkivskij-oblasti-na-2014-2018-roki>

Постанова КМУ від 1 березня 2017 р. № 115 « Про затвердження державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період 2017-2024 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#Text>

О. Слободян. Проблемні аспекти формування системи громадського здоров'я в Україні. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2019. № 2 (80). URL: <https://ojs.tdmu.edu.ua/index.php/visnyk-gigieny/article/view/10488/10010>

Europe's largest cities. URL: http://www.citymayors.com/features/euro_cities1.html

Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world. World Health Organization; Geneva: 2018. 2018. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf?ua=1>

HEALTH 21: an introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region. World Health Organisation, Geneva: 1998. 1998. URL: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/109759/EHFA5-E.pdf

Pandemic COVID-19. World Health Organization; Geneva: 2020. 2020. URL: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>

REFERENCES

Balaban, S. (2016). The sphere of physical culture and sports as an object of public administration. *Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 1, 179–186. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvduvs_2016_1_27 [in Ukrainian].

Bazenko, V. (2019). Development of physical culture and sports at the level of territorial community in the conditions of decentralization of power in Ukraine. *Candidate's thesis*. Odessa Regional Institute of Public Administration of NAPA under the President of Ukraine, Odessa. Retrieved from http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_bazenko.pdf [in Ukrainian].

Europe's largest cities. Retrieved from http://www.citymayors.com/features/euro_cities1.html.

On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand. (2017, October 25). No. 1106. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyei-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni> [in Ukrainian].

On the National Strategy for Physical Activity in Ukraine for the period up to 2025. Physical activity - a healthy lifestyle - a healthy nation (2016, February 9). No. 42/2016. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/42/2016> [in Ukrainian].

Program for the development of physical culture and sports in the city of Dnipro for 2016-2020. Retrieved from <https://humpolitic.dniprorada.gov.ua/2020/02/04/programa-rozvitku-fizichnoi-kulturi-i-sportu-u-misti-on-2016-2020-deadlines/> [in Ukrainian].

On approval of the state target social program for the development of physical culture and sports for the period 2017-2024. (2017, March 1). No. 115. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Slobodyan, O. (2019). Problematic aspects of the formation of the public health system in Ukraine. *Bulletin of social hygiene and health care organization of Ukraine*. 2019. № 2 (80). Retrieved from <https://ojs.tdmu.edu.ua/index.php/visnyk-gigieny/article/view/10488/10010> [in Ukrainian].

Social Program for the development of physical culture and sports, youth initiatives and the formation of a healthy lifestyle in the Kharkiv region for 2019 - 2023. Retrieved from <http://oblrada.kharkov.ua/en/sotsialna-programa-rozvitku-fizichnoji-kulturi-i-sportu-molodizhnikh-initsiativ-ta-formuvannya-zdorovogo-sposobu-zhittya-u-kharkivskij-oblasti-na-2014-2018> [in Ukrainian].

Targeted comprehensive social program for the development of physical culture and sports in the Dnipropetrovsk region until 2021. Retrieved from <https://oblrada.dp.gov.ua/diyalnist/region-prog/122-7vii/> [in Ukrainian].

WHO. (1998). HEALTH 21: an introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region. World Health Organisation, Geneva: 1998. Retrieved from https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/109759/EHFA5-E.pdf.

WHO. (2018). Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world. World Health Organization; Geneva: 2018. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf?ua=1>.

WHO. (2020). Pandemic COVID-19. World Health Organization; Geneva: 2020. Retrieved from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>

WHO. (2020). Rising to the challenge of staying physically active during COVID-19 restrictions. World Health Organization; Geneva: 2020. Retrieved from <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/physical-activity/activities/hepa-europe/rising-to-the-challenge-of-staying-physically-active-during-covid-19-restrictions>.

Yevseeva, O. (2011). *Strategic directions of social development, ways of state regulation*. Kyiv: SPDFO Kovalenko VF [in Ukrainian].

Хожило Ірина

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: dneprzdravl@ukr.net

Khozhylo Iryna

Doctor of Public Administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8532-4108

Бульба Володимир

Доктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: Bulbavg.@meta.ua

Bulba Volodymir

Doctor of Public Administration, Full Prof.
Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5352-0574

Куц Юрій

Доктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: koots.yuriy@gmail.com

Kuts Yurii

Doctor of Public Administration, Full Prof.
Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-8629-012X

Цитування: Хожило, І., Бульба, В., & Куц, Ю. (2020). Програмно-цільове управління в соціогуманітарній сфері мегаполісу: аспекти моніторингу та оцінювання. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 230–238. doi: 10.15421/1520121

Citation: Khozhylo, I., Bulba, V., & Kuts, Yu. (2020). Prohramno-tsilove upravlinnia v sotsiohumanitarnii sferi mehapolisu: aspekty monitorynhu ta otsiniuvannia [Program management in the socio-humanitarian sphere of the megapolis: aspects of monitoring and evaluation]. *Public administration aspects*, 8(6), 230–238. doi: 10.15421/1520121

Стаття надійшла / Article arrived: 24.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020

Людський капітал як фактор публічного адміністрування соціалізації економіки

Павло Щербаков, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

В статті розглянуто теоретичний аспект визначення категорії людський капітал. Доводиться, що сучасна теорія людського капіталу постійно потребує вивчення разом з розвитком світового інформаційного співтовариства та економіки знань. Доведено, що теорія людського капіталу для України насамперед це інтелект, здоров'я, знання, якісна і продуктивна праця і якість життя. Визначено, що історія теорії людського капіталу базується на досягненнях інституціональної теорії та інших економічних теоріях. Визначено, що критерієм підвищення якості людського капіталу є високий індекс економічної свободи. Розглянуто нагальну проблему розуміння ролі людиноцентричності і накопичених результатів її інтелектуальної діяльності на темпи і якість розвитку суспільства та соціалізації економіки публічного адміністрування. Досліджено, що концепція людського розвитку, людського капіталу стала найкращим здобутком людської цивілізації сучасності в країні та є складовою частиною її національного багатства. Доведено, що концепція людський капітал як основний стратегічний ресурс означає перехід до реалій українського суспільства, людиноцентричності, тож людина як державний службовець і громадянин одержувач якісних послуг повинні знаходитися у центрі соціально-економічної системи. Розглянуто поняття людського капіталу як ідею, ефективності вкладень у людський капітал і сформульовано економічний підхід до людської поведінки. Обґрунтовано, що в публічному адмініструванні соціалізації економіки найкращим та ефективним може тільки позитивний (творчий) людський капітал.

У результаті дослідження виявляється людський капітал перетворився на складний інтенсивний фактор розвитку сучасної економіки – економіки знань. Зазначено, що людський капітал це сукупність інвестицій в людину, та в публічному адмініструванні соціалізації економіки людський капітал підвищує свою здатність до ефективності завдяки освіті і професійних навичок, людський капітал формується, перш за все, за рахунок інвестицій в підвищення рівня і якості життя населення в державі. Потрібно покращувати ефективність публічного адміністрування соціалізації економіки завдяки вкладення інвестицій. Аргументовано, що критерієм підвищення якості людського капіталу є високий індекс економічної свободи. Доводиться, що в Україні людський капітал – головний фактор формування публічного адміністрування соціалізації економіки.

Ключові слова: людський капітал, людина, державний службовець, публічне адміністрування, публічного адміністрування соціалізації економіки, держава, якість індексу економічної свободи

Human capital as a factor of public administration of socialization economy

Pavlo Shcherbakov, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article considers the theoretical aspect of defining the category of human capital. It is proved that the modern theory of human capital constantly needs to be studied together with the development of the world information community and knowledge economy. It is proved that the theory of human capital for Ukraine is first of all intelligence, health, knowledge, quality and productive work and quality of life. It is determined that the history of the theory of human capital is based on the achievements of institutional theory and other economic theories. It is determined that the criterion for improving the quality of human capital is a high index of economic freedom employee.

The urgent problem of understanding the role of human-centeredness and the accumulated results of its intellectual activity on the pace and quality of development of society and socialization of the economy

of public administration is considered. It is investigated that the concept of human development, human capital has become the best achievement of modern human civilization in the country and is an integral part of its national wealth. It is proved that the concept of human capital as the main strategic resource means the transition to the realities of Ukrainian society, human-centeredness, so a person as a civil servant and a citizen receiving quality services should be at the center of the socio-economic system.

The concept of human capital as an idea, the efficiency of investment in human capital is considered and the economic approach to human behavior is formulated. It is substantiated that only positive (creative) human capital can be the best and most effective in the public administration of socialization of the economy. As a result of the study, it turns out that human capital has become a complex intensive factor in the development of the modern economy - the knowledge economy.

It is noted that human capital is a set of investments in people, and in the public administration of socialization of the economy human capital increases its capacity for efficiency through education and skills, human capital is formed primarily through investment in improving the quality and quality of life in the country. We need to improve the efficiency of public administration of socialization of the economy through investment. It is argued that the criterion for improving the quality of human capital is a high index of economic freedom. It turns out that in Ukraine human capital is the main factor in the formation of public administration of socialization of the economy.

Keywords: *human capital, person, civil servant, public administration, public administration of socialization of economy, state, quality of index of economic freedom*

Человеческий капитал как фактор публичного администрирования социализации экономики

Павел Щербаков, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассмотрены теоретический аспект определения категории человеческий капитал. Доказывается, что современная теория человеческого капитала постоянно требует изучения вместе с развитием мирового информационного сообщества и экономики знаний. Доказано, что теория человеческого капитала для Украины в первую очередь это интеллект, здоровье, знания, качественная и производительная работа и качество жизни. Определено, что история теории человеческого капитала базируется на достижениях институциональной теории и других экономических теориях. Определено, что критерием повышения качества человеческого капитала является высокий индекс экономической свободы. Рассмотрено насущную проблему понимания роли людиноцентричности и накопленных результатов ее интеллектуальной деятельности на темпы и качество развития общества и социализации экономики публичного администрирования. Доказано, что концепция человеческого развития, человеческого капитала стала лучшим достижением человеческой цивилизации современности в стране и являются составной частью ее национального богатства. Доказано, что концепция человеческий капитал как основной стратегический ресурс означает переход к реалиям украинского общества, людиноцентричности, поэтому человек как государственный служащий и гражданин получатель качественных услуг должны находиться в центре социально-экономической систем. Рассмотрено понятия человеческого капитала как идею, эффективности вложений в человеческий капитал и сформулировано экономический подход к человеческому поведению. Обосновано, что в публичном администрировании социализации экономики лучшим и эффективным может только положительный (творческий) человеческий капитал.

В результате исследования оказывается человеческий капитал превратился в сложный интенсивный фактор развития современной экономики – экономики знаний. Отмечено, что человеческий капитал это совокупность инвестиций в человека, и в публичном администрировании социализации экономики человеческий капитал повышает свою способность к эффективности благодаря образованию и профессиональных навыков, человеческий капитал формируется, прежде всего, за счет

инвестиций в повышение уровня и качества жизни населения в стране. Нужно улучшать эффективность публичного администрирования социализации экономики благодаря вложения инвестиций. Аргументировано, что критерием повышения качества человеческого капитала является высокий индекс экономической свободы. Доказывается, что в Украине человеческий капитал – главный фактор формирования публичного администрирования социализации экономики.

Ключевые слова: человеческий капитал, человек, государственный служащий, публичное администрирование, публичного администрирования социализации экономики, государство, качество индекса экономической свободы

Постановка проблеми.

Історія теорії людського капіталу базується на досягненнях інституціональної теорії та інших економічних теоріях. Її поява стала відповіддю економічної та суміжних з нею наук на потреби реальної економіки і якості життя. Отже, виникла проблема поглибленого розуміння ролі людиноцентричності і накопичених результатів її інтелектуальної діяльності на темпи і якість розвитку суспільства та соціалізації економіки публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Внесок у розвиток сучасної теорії людського капіталу зробили видатні науковці Г. Беекер, Х. Боуеном, М. Блауга Е. Денісон, Дж. Кендрик, С. Кузнець, Р. Лукас, Р. Сміт, Р. Солоу, Л. Туроу, С. Фабрикант, І. Фішер, Т. Шульц та інші.

Розвитком теорії людського капіталу займалися російські науковці Ф. Волков, А. Добринін, С. Дятлова, І. Каленюк, Р. Капелюшников, М. Корчагін, В. Марцинкевич, С. Струмилін, Ю. Толипін та багато інших, та вітчизняні вчені – О. Бородіна, Н. Голікова, О. Грішнова, В. Мандибура, А. Чухно та інші.

Сучасна теорія людського капіталу постійно потребує вивчення разом з розвитком світового інформаційного співтовариства та економіки знань.

Метою статті є розгляд сутності і значення людського капіталу як фактора соціалізації економіки публічного адміністрування.

Викладення основного матеріалу. В Україні концепція людського розвитку, людського капіталу стала найкращим здобутком людської цивілізації сучасності. У фокусі концепції людського розвитку, людського капіталу знаходиться людина, якнайповніше задоволення її потреб, всебічний розвиток її здібностей, талантів. Розвиток суспільства з

позиції цих концепцій означає не нагромадження матеріального багатства, а постійне розширення можливостей для задоволення фізичних морально-духовних потреб людей (Грішнова, 2006, с. 7).

На сьогодні національний людський капітал – людський капітал нашої держави, насамперед є складовою частиною її національного багатства (Николаева, 2004).

Національний людський капітал включає соціальний, політичний капітал це сформований і розвинутий у результаті інвестицій та накопичений людиною запас здоров'я, знань, навичок, здібностей мотивацій, який використовується в публічному адмініструванні соціалізації економіки, сприяє покращенню ефективності діяльності органів державної влади (Грішнова, 2006, с. 16).

В Україні концепція людський капітал як основний стратегічний ресурс означає перехід до реалій українського суспільства, людиноцентричності, тож людина як державний службовець і громадянин одержувач якісних послуг повинні знаходитися у центрі соціально-економічної системи.

Відомо, що статистичні дані найкращих економік розвинених на рівні країн світу, які перевищували показники, що базуються на врахуванні класичних чинників зростання спонукали вчених до створення теорії «людського капіталу». Аналіз реальних суспільних процесів розвитку і росту передових країн в сучасних умовах і привів до утвердження людського капіталу як основного продуктивного і соціального чинника розвитку сучасної економіки і суспільства.

Поняття людського капіталу (англ. Human Capital) з'явилося в публікаціях другої половини XX століття в працях американських вчених-економістів. Вперше цей термін

використав американській економіст Джейкоб Мінсер (Mincer, 1994) потім Теодор Шульц (Shultz, 1968), а його послідовник – Гері Беккер (Becker, 1994) (1992) розвинув цю ідею, обґрунтував ефективність вкладень у людський капітал і сформулював економічний підхід до людської поведінки.

Людський капітал можна розділити за ступенем ефективності, як продуктивного чинника, на негативний людський капітал (руйнівний) і позитивний (творчий) людський капітал. Між цими крайніми станами і складовими сукупного існують проміжні по ефективності стану і складові людського капіталу (Голиченко, 2004).

Таким чином, в публічному адмініструванні соціалізації економіки найкращим та ефективним може тільки позитивний (творчий) людський капітал.

Основоположники теорії людського капіталу дали його вузьке визначення, яке з часом розширювалося і продовжує розширюватися, включаючи всі нові складові людського капіталу. У результаті людський капітал перетворився на складний інтенсивний фактор розвитку сучасної економіки – економіки знань (Грішнова, 2006, с. 7).

Разом з тим, розвиток науки, формування інформаційного суспільства в якості складових складного інтенсивного фактора розвитку – людського капіталу – на передній план висунули знання, освіту, здоров'я, якість життя населення і самих провідних фахівців, що визначають креативність та інноваційність національних економік. Це відбувається в умовах глобалізації світової економіки, в умовах вільного переливу будь-якого капіталу, включаючи людський, з країни в країну, з регіону в регіон, з міста в місто в умовах гострої міжнародної конкуренції, прискореного розвитку високих технологій. Відомо, що перемагають передові країни з освіченим, здоровим і оптимістичним населенням, конкурентоспроможними професіоналами світового рівня у всіх видах економічної діяльності, в освіті, науці, в публічному адмініструванні та інших сферах (Корчагин, 2008).

Слід зазначити, що людський капітал це сукупність інвестицій в людину, та в публічному адмініструванні соціалізації економіки

людський капітал підвищує свою здатність до ефективності завдяки освіті і професійних навичок.

Людський капітал формується, перш за все, за рахунок інвестицій в підвищення рівня і якості життя населення в державі.

Задля покращення публічного адміністрування соціалізації економіки необхідно такі вкладення як (Корчагин, 2005):

- інвестиції в безпеку населення і підприємців – забезпечують накопичення всіх складових людського капіталу, забезпечують реалізацію творчого і професійного потенціалу людини, забезпечують підтримку і зростання якості життя;

- інвестиції в підготовку еліти суспільства;

- інвестиції в підприємницьку діяльність і підприємницький клімат – державні і приватні інвестиції в малий бізнес і венчурний бізнес. Інвестиції в створення умов для підтримки та розвитку підприємницької здібності забезпечують його реалізацію як економічного продуктивного ресурсу країни;

- інвестиції у виховання дітей;

- інвестиції в зміну менталітету населення в позитивну сторону – це інвестиції в культуру населення, яка визначає ефективність людського капіталу;

- інвестиції в інституційне обслуговування населення – інститути країни повинні сприяти розкриттю і реалізації творчих і професійних здібностей населення, підвищувати якість життя населення, особливо в частині зниження бюрократичного тиску на нього;

- інвестиції в знання, пов'язані із запрошенням фахівців, творчих людей і інших талановитих і високопрофесійних людей з інших країн, які суттєво збільшують людський капітал;

- інвестиції в розвиток економічної свободи, включаючи свободу міграції праці, творчих людей і інших талановитих і високопрофесійних людей з інших країн, які суттєво збільшують людський капітал.

Американський економіст І. Фішер дав таке визначення людського капіталу: «Людський капітал є міра втіленої у людині здатності приносити дохід. Людський капітал включає вроджені здібності і талант, а також освіту й набуту кваліфікацію» (Фишер, Дорнбуш, & Шмалензи, 2002).

Отже, сучасна людина є цінністю яка приносить дохід насамперед державі.

Розвиваючи здібності та талант державних службовців - це процес публічного адміністрування соціалізації економіки.

Інститути, що регулюють людський капітал на макрорівні (Кижеватова, 2008, с. 40–41):

1) владно-регульовані інститути (держави, виконавчі органи), що визначають вектор розвитку і методи управління суспільством, пронизують всі рівні суспільства;

2) економічні інститути (економіка, ринки, власність, гроші, банки і т.д.), які забезпечують виробництво та розподіл товарів і послуг;

3) соціокультурний інститут, представлений сукупністю норм і ціннісних орієнтирів, що фактично регулюють діяльність людей.

Інвестування в людський капітал має здійснюватися на 4 рівнях (Грішнова, 2006, с. 51):

– особистісному – для формування людського капіталу окремих осіб;

– мікрорівні – для формування людського капіталу підприємств;

– мезорівні – для формування людського капіталу регіонів і галузей;

– макрорівні – для формування сукупно-

го людського капіталу країни.

Наразі поняття людського капіталу істотно розширилося.

Критерієм підвищення якості людського капіталу є високий індекс економічної свободи.

Індекс економічної свободи (англ. The Index of Economic Freedom) – показник, який щорічно розраховується Wall Street Journal і Heritage Foundation для більшості країн світу з 1995 року. В 2010 та 2011 роках в рейтингу 179 країн (Ranking aspx Ranking of countries, 2010). Економічна свобода – це фундаментальне право кожної людини управляти її власною працею та майном. В економічно вільних суспільствах, особи вільні у виборі роботи, виробництві товарів, витратах та інвестиціях будь-яким шляхом, яким забажають. Всі ці свободи підтримуються і захищаються державою. В економічно вільних суспільствах, також, уряд дозволяє праці, капіталу і товарам вільно пересуватися і утримується від примусу і тиску на свободу, втручається лише у разі необхідності збереження і функціонування самого себе (Default aspx What is economic freedom, 2019). Розглянемо рейтинг пострадянських країн у 2019 році (табл.1).

Таблиця 1

Індекс економічної свободи та рейтинги країн

Рейтинг	Країни із вільною економікою	Індекс економічної свободи	Рейтинг	Країни з помірно вільною економікою	Індекс економічної свободи	Рейтинг	Країни із в основному невільною економікою	Індекс економічної свободи	Рейтинг	Деспотичні країни	Індекс економічної свободи
15	Естонія	76,6	47	Вірменія	67,7	97	Молдова	59,1	164	Туркменістан	48,4
16	Грузія	75,9	59	Казахстан	65,4	98	Росія	58,9			
21	Литва	74,2	60	Азербайджан	65,4	104	Білорусь	57,9			
35	Латвія	70,4	79	Киргизстан	62,3	122	Таджикистан	55,6			
			47	Вірменія	67,7	153	Узбекистан	53,3			
			59	Казахстан	65,4	160	Україна	52,3			
			60	Азербайджан	65,4	97	Молдова	59,1			
			79	Киргизстан	62,3						

Індекс економічної свободи базується на 10-ти індексах, які оцінюються за шкалою від 0 до 100, причому, показник 100 відповідає максимальній свободі (Methodology of Methodology for the 10 Economic Freedom, 2019).

Порівнюючи країни ми спостерігаємо, якість Індексу економічної свободи, що високий рівень посіли країни із в основному вільною економікою Естонія, Грузія, Литва. Латвія до самого низького рівня деспотичні країни з найнижчим показником Туркменістан.

Україна увійшла до країн із в основному невилітливою економікою. В Україні людський капітал – головний фактор формування публічного адміністрування соціалізації економіки. як наступного вищого етапу розвитку.

Отже, людський капітал – це соціально-економічна категорія, похідна від категорій «робоча сила», «трудові ресурси», «трудовий потенціал», «людський фактор», у загальному вигляді його можна розглядати як економічну категорію, яка характеризує сукупність сформованих і розвинутих унаслідок інвестицій продуктивних здібностей, особистих рис і мотивацій індивідів, що перебувають у їх власності, використовуються в економічній діяльності, сприяють зростанню продуктивності праці і завдяки цьому впливають на зростання доходів (заробітків) свого власника та національного доходу. Поняття людського капіталу є природним розвитком і узагальненням понять людського фактора і людського ресурсу, проте людський капітал є ширшою економічною категорією. Отже, потребує більш детального дослідження, щоб досягати високих показників на світовому рівні (Корчагин, 2006).

Економіка знань покликана задовольнити потреби вищого рівня: у повазі, самореалізації, духовному зростанні особистості та ін. За таких умов змінюються чинники, які впливали на мотивацію державного службовця до діяльності. Якщо раніше головними були економічні (матеріальні) стимули, то в майбутньому поряд із ними повинні відчутнішу роль відігравати ідейні мотиви. Отже, можна зробити остаточний висновок, про те що однією з глобальних детермінант трансформації американської стратегії розвитку людського капіталу є перехід до економіки знань (Ларіна, 2012, с. 144).

Основним чинником формування і розвитку економіки знань є креативний, інноваційний людський капітал. Процес розвитку економіки полягає в підвищенні його якості життя і у виробництві знань, високих технологій, інновацій та високоякісних послуг публічного адміністрування соціалізації економіки. Більшу частину інвестицій розвинуті країни здійснюють у людський капітал. Це дає їм перевагу в науковому, інноваційному та інтелектуальному розвитку, а також у зростанні якості життя населення (Ларіна, 2012, с. 196).

В майбутньому з огляду на підвищення соціально-економічного становища в країні, вплив економіки знань повинен зростати особливо в публічному адмініструванні соціалізації економіки.

Також, потрібно створювати умови в публічному адмініструванні соціалізації економіки з якості отримання напрацьовань такого характеру як інтелект, освіченість, емпатія і все це важливо для інтерактивності й участі в публічному управлінні органів державної влади.

Висновки. В статті розглянуто людський капітал в широкому сенсі – це інтенсивний продуктивний чинник економічного розвитку та розвитку суспільств. Адже, включає освічену частину трудових ресурсів, нового знання, інструментарій інтелектуальної й управлінської праці, місце існування і трудової діяльності, що забезпечують ефективне і раціональне функціонування людського капіталу як фактора публічного адміністрування соціалізації економіки.

Аргументовано, що людський капітал формується, перш за все, за рахунок інвестицій та в центрі людського капіталу звичайно, все ж залишається людиноцентричність, але нині – державний службовець – людина освічена, творча та ініціативна, з високим рівнем професіоналізму в публічному адмініструванні. Сам же людський капітал визначає в сучасній економіці основну частку національного багатства регіонів, країн та на світовому рівні.

Визначено, що концепція людський капітал як основний стратегічний ресурс та означає перехід до реалій українського суспільства, людиноцентричності, тож людина як державний службовець і громадянин одержувач якісних послуг повинні знаходити

тися у центрі соціально-економічної системи нашої країни.

Обґрунтовано, що необхідно розвивати здібності та талант державних службовців публічного адміністрування соціалізації економіки.

Доведено основним критерієм підвищення якості людського капіталу є високий індекс економічної свободи. Отже, економічна свобода – це фундаментальне право кожної людини управляти її власною працею та майном. В економічно вільних суспільствах, особи вільні у виборі роботи, виробництві товарів, витратах та інвестиціях будь-яким шляхом, яким забажають.

Проаналізовано країни щодо якості Індексу економічної свободи, високий рівень посіли країни із в основному вільною економікою Естонія, Грузія, Литва. Латвія до самого низького рівня деспотичні країни з найнижчим показником Туркменістан.

Україна увійшла до країн із в основному невільною економікою.

Визначено що, досягнення якості високих показників на світовому рівні Індексу економічної свободи залежить від дослідження розвитку людського капіталу та економіки знань публічного адміністрування соціалізації економіки.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Голиченко О. Г. Российская инновационная система: проблемы развития. 2004. ВЭ. № 12. С. 16–35.
- Грішнова О. А. Людський розвиток : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2006. 308 с.
- Экономическая теория. Трансформирующая экономика / под ред. Николаевой И. П. Москва : Юнити, 2004.
- Кижеватова В. Институциональный подход к регулированию социально-трудового потенциала российского общества. *Человек труда*. 2008. № 6. С. 39–41.
- Корчагин Ю. А. Инвестиционная стратегия. Ростов-на-Дону : Феникс, 2006.
- Корчагин Ю. А. Современная экономика России. Ростов-на-Дону : Феникс, 2008.
- Корчагин Ю. А. Человеческий капитал. Определение. Ростов-на-Дону : Феникс, 2005.
- Ларіна Я., Брацлавська О. Розвиток людського капіталу в умовах глобалізації : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2012. 248 с. (Серія «Монограф»).
- Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономическая теория. Москва : Юнити, 2002.
- Becker Gary S. Human Capital. New York : Columbia University Press, 1964.
- Methodology “The Index of Economic Freedom”. URL: <https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/methodology.pdf>.
- Mincer J. The Production of Human Capital and The Lifecyle of Earnings: Variations on a Theme. Aug. 1994. Working Paper of the NBER. No. 4838.
- Shultz T. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. 1968. New York. Vol. 6.
- 2020 Index of Economic freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking>.
- 2019 Index of Economic Freedom World Rankings. URL: <https://www.heritage.org/index/book/chapter-3>.

REFERENCES

- Becker, Gary S. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Fisher, S., Dornbush, R., & Shmalenzi, R. (2002). *Jekonomicheskaja teorija [Economic theory]*. Moscow: Unity [in Russian].
- Golichenko, O. G. (2004). Rossijskaja innovacionnaja sistema: problemy razvitiya [Russian innovation system: development problems]. *VE*, 12, 16–35 [in Russian].
- Grishnova, O. A. (2006). *Ljudsjkyj rozvytok [Human development]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
- Nikolaeva, I. P. (2004). *Jekonomicheskaja teorija. Transformirujushhaja jekonomika [Economic theory. Transforming economy]*. Moscow: Unity [in Russian].
- Kizhevatoва, V. (2008). Institucional'nyj podhod k regulirovaniju social'no-trudovogo potencijala rossijskogo obshhestva [Institutional approach to the regulation of the social and labor potential of the Russian society]. *Человек труда*, 6, 39–41 [in Russian].
- Korchagin, Ju. A. (2005). *Человеческий капитал. Определение [Human capital. Definition]*. Rostov-na-Donu: Feniks [in Russian].

- Korchagin, Ju. A. (2006). *Investicionnaja strategija [Investment strategy]*. Rostov-na-Donu: Feniks [in Russian].
- Korchagin Ju. A. (2008). *Sovremennaja jekonomika Rossii [Modern economy of Russia]*. Rostov-na-Donu: Feniks [in Russian].
- Larina, Ja., & Braclavsjka, O. (2012). *Rozvytok ljudsjkogho kapitalu v umovakh ghlobalizaciji [Development of human capital in the conditions of globalization]*. Serija «Monohraf». Kyiv: “Akademija” [in Ukrainian].
- Methodology “The Index of Economic Freedom”. Retrieved from <https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/methodology.pdf>.
- Mincer, J. (1994, August). The Production of Human Capital and The Lifccycle of Earnings: Variations on a Theme. *Working Paper of the NBER*, 4838.
- Shultz, T. (1968). *Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences*. (Vol. 6). New York.
- 2019 Index of Economic Freedom World Rankings. Retrieved from <https://www.heritage.org/index/book/chapter-3>.
- 2020 Index of Economic freedom. Retrieved from <https://www.heritage.org/index/ranking>.

Павло Щербаков

Кандидат економічних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України

Email: elena.kakhovskaya@gmail.com

Pavlo Shcherbakov

Candidate of Economics, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration National Academy of Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-5509-2553

Цитування: Щербаков, П. (2020). Людський капітал як фактор публічного адміністрування соціалізації економіки. *Аспекти публічного управління*, 8(6), 239–246. doi: 10.15421/1520122

Citation: Shcherbakov, P. (2020). Liudskyi kapital yak faktor publicnoho administruvannia sotsializatsii ekonomiky [Human capital as a factor of public administration of socialization economy]. *Public administration aspects*, 8(6), 239–246. doi: 10.15421/1520122

Стаття надійшла / Article arrived: 24.11.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.12.2020