

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2021 р., № 1 (71)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

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

Редакційна рада:

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

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

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

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

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

Засновник:

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



**Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»**

69002, м. Запоріжжя,
вул. Олександрівська 84, оф. 402-403, 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.08.2021 р., протокол № 1

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ".

Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 16.08.2021.

Підписано до друку 27.08.2021.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1121/411.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

І. В. Беліх

ПОВНА ФУНКЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В АСПЕКТІ ПРОЯВУ
ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ СИЛ ПРИРОДИ..... 6

Н. Г. Єршова

КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНА ОСНОВА ГУМАНІСТИЧНОГО ПІДХОДУ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 13

С. В. Корнієвський

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ І МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ..... 21

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Yu. M. Atamanchuk

ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF EDUCATIONAL
SERVICES MARKET REGULATION..... 30

А. М. Гаєриш

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... 34

М. В. Дьомін

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ
В АСПЕКТІ ДЕФІНІТИВНОГО СКЛАДНИКА..... 40

Л. І. Котляр

НЕЕФЕКТИВНА ВОЛЬОВА РЕГУЛЯЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ЯК УМОВА ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДІЙ У ТЕПЕРІШНЬОМУ МОМЕНТІ..... 46

М. В. Куницька-Іляш

СТРУКТУРНО-СИСТЕМНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ
БЕЗПЕКОЮ ГАЛУЗЕЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ..... 51

О. А. Менська

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ..... 57

І. В. Положешна

ЗАСТОСУВАННЯ КАДРОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЛЯ СТВОРЕННЯ
ІНСТИТУЦІЙНО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД..... 63

Т. О. Харченко

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО
СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДІЮЧОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ..... 69

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

О. О. Лисенко

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО РОЗУМІННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ
АКТИВІЗАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 75

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Н. С. Васиньова

РОЛЬ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ
У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ..... 82

<i>Є. М. Хриков</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	88
<i>Є. М. Хриков, О. І. Кравченко, Н. С. Васиньова</i> СВІТОВИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ З ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ.....	94

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>І. В. Ковальов, Р. В. Волобуєв</i> ПІДХОДИ ЩОДО ПОРЯДКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	100
<i>В. Д. Фурдик</i> КВАЛІФІКАЦІЙНІ ВИМОГИ ДО ПОСАД МЕДИЧНИХ ФАХІВЦІВ ОПЕРАТИВНОГО ТА СТРАТЕГІЧНОГО РІВНІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....	108
<i>О. Є. Цевельов, Ю. Г. Бокий, Д. В. Вітер</i> СКЛАДНИКИ СИЛ ОБОРОНИ: РОЛЬ І МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ.....	115

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. І. Масляк</i> ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ УКРАЇНИ.....	125
<i>І. А. Кононенко</i> ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ.....	131
<i>А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг, Ю. В. Віхорт</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	136
<i>В. Овrameць</i> ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ.....	143
<i>Т. Л. Шестаковська</i> ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ В МОДЕЛІ ЗБАЛАНСОВАНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ.....	149
<i>І. І. Колосовська</i> КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФЕНОМЕНУ СОЦІАЛЬНИХ ЗМІН У ФОКУСІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ.....	154
<i>О. О. Харченко</i> МЕХАНІЗМ ВЕРИФІКАЦІЇ ЗВІТНОСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	159
<i>О. А. Шевчук</i> СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ.....	165
<i>К. М. Войціцька</i> ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УРБАНІЗОВАНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ.....	176
<i>В. Г. Маргасова, О. М. Руденко</i> МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ УМОВ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ УКРАЇНИ.....	185

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Bielikh I. V.</i> FULL FUNCTION MANAGEMENT IN THE ASPECT OF THE MANIFESTATION OF FUNDAMENTAL FORCES OF NATURE.....	6
<i>Yershova N. H.</i> CATEGORY-CONCEPTUAL BASIS OF HUMANISTIC APPROACH IN THE FIELD OF PUBLIC MANAGEMENT.....	13
<i>Korniievskiy S. V.</i> THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STRATEGIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT.....	21

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Yu. M. Atamanchuk</i> ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF EDUCATIONAL SERVICES MARKET REGULATION.....	30
<i>Havrysh A. M.</i> STATE REGULATION OF ENERGY EFFICIENCY OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES OF UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS.....	34
<i>Domin M. V.</i> THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT IN TERMS OF THE DEFINITIVE COMPONENT.....	40
<i>Kotliar L. I.</i> INEFFECTIVE VOLUNTARY REGULATION OF CIVIL SERVANTS AS A CONDITION FOR POSTPONING THE IMPLEMENTATION OF ACTIONS AT THE MOMENT.....	46
<i>Kunytska-Iliash M. V.</i> STRUCTURAL AND SYSTEMIC PROVISIONS OF FINANCIAL SECURITY MANAGEMENT OF THE NATIONAL ECONOMY.....	51
<i>Menska O. A.</i> STATE POLICY FOR THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE: POLITICAL AND LEGAL ASPECTS.....	57
<i>Polozheshna I. V.</i> APPLICATION OF THE HUMAN RESOURCES MECHANISM FOR CREATION OF INSTITUTIONALLY CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES.....	63
<i>Kharchenko T. O.</i> CONCEPTUAL APPROACHES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR UKRAINIAN'S ECONOMY IN THE SYSTEM OF STATE POLICY.....	69

PUBLIC SERVICE

<i>Lysenko O. O.</i> FORMATION OF A SYSTEMATIC APPROACH FOR UNDERSTANDING PROFESSIONAL ACTIVATION OF PUBLIC GOVERNANCE PERSONNEL.....	75
---	----

LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Vasynova N. S.</i> ROLE OF ELECTRONIC DOCUMENT FLOW IN COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS.....	82
---	----

<i>Khrykov Ye. M.</i> THEORETICAL FUNDAMENTALS KEY IDEAS OF ORGANIZATION OF INTERACTION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS AND TERRITORIAL COMMUNITIES.....	88
<i>Khrykov Ye. M., Kravchenko O. I., Vasynova N. S.</i> WORLD EXPERIENCE OF INTERACTION OF STUDENT GOVERNMENT OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS WITH TERRITORIAL COMMUNITIES.....	94

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

<i>Kovalov I. V., Volobuiev R. V.</i> APPROACHES TO THE PROCEDURE OF INFORMATION SUPPORT OF MANAGEMENT OF SERVICE AND COMBAT ACTIVITIES OF UNITS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	100
<i>Furdyk V. D.</i> QUALIFICATION REQUIREMENTS FOR POSITIONS OF MEDICAL SPECIALISTS OF OPERATIONAL AND STRATEGIC LEVELS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE.....	108
<i>Tsevelyov O. Ye., Boky Yu. H., Viter D. V.</i> COMPONENTS OF DEFENSE FORCES: ROLE AND PLACE IN THE STATE DEFENSE SYSTEM.....	115

CURRENT ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Masliak M. I.</i> ASSESSING THE LEVEL OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC MANAGERS OF UKRAINE.....	125
<i>Kononenko I. A.</i> PUBLIC-MANAGEMENT ASPECTS OF FORMATION OF ECOLOGICAL CULTURE.....	131
<i>Merzlyak A., Boklag V., Vikhort Iu.</i> FOREIGN EXPERIENCE OF ELECTRONIC PUBLIC SERVICES SYSTEM DEVELOPMENT UNDER CONDITIONS OF INFORMATION SOCIETY FOSTERING.....	136
<i>Ovramets V.</i> INSTITUTIONALIZATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF INTELLECTUAL POTENTIAL DEVELOPMENT OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION.....	143
<i>Shestakovska T.</i> DETINIZATION OF THE ECONOMY IN THE MODEL OF BALANCED SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE STATE.....	149
<i>Kolosovska I.</i> CONCEPTUALIZATION OF THE PHENOMENON OF SOCIAL CHANGE IN FOCUS PUBLIC-MANAGEMENT APPROACHES.....	154
<i>Kharchenko O.</i> SUSTAINABILITY REPORTING VERIFICATION MECHANISM.....	159
<i>Shevchuk O.</i> STRATEGIC DIRECTIONS OF SUPPORT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF INNOVATIVE DEVELOPMENT.....	165
<i>Voitsitska K.</i> TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF URBAN AREAS.....	176
<i>Marhasova V., Rudenko O.</i> MODERNIZATION OF THE MANAGEMENT TOOLS OF THE ENVIRONMENTAL SECURITY STATE POLICY IN THE CONTEXT OF CONDITIONS FOR THE UKRAINE ECONOMIC GROWTH....	185

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/524/531.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.1>**I. В. Бєліх**

аспірант кафедри бізнес-адміністрування
і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ПОВНА ФУНКЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В АСПЕКТІ ПРОЯВУ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ СИЛ ПРИРОДИ

Метою статті є дослідження впливу загальних закономірностей розвитку природи і Всесвіту на утворення та формування будь-якої організації соціуму, зокрема функцій публічного управління. У статті проаналізовано зміст та сутність функцій публічного управління, зокрема повної функції управління. У ході дослідження було визначено два взаємопов'язаних напрямки, що крокували паралельно. На першому напрямку розглядалась система публічного управління, як аналог фізичної моделі Всесвіту. На другому напрямку розглядалась система публічного управління, як невід'ємна його складова частина. Далі було зроблено припущення про те, що сутність енергій, які виникають на елементарному рівні аналогічні тим, які описані в космології, квантовій механіці та в теорії вірогідності А. Ейнштейна. На основі дослідження Стандартної моделі елементарних часток, Квантової теорії поля, Симетрії Фермі, Фундаментальних сил природи, Планетарної моделі будови атома та за допомогою Принципу квантової невизначеності В. Гейзенберга було зроблено висновки про те, що на рівні мікрочасток розумної та нерозумної речовини Всесвіту завжди буде існувати похибка фіксації елементів системи, яка буде завжди призводити до різних кінцевих непередбачуваних результатів процесу. Обмеження, які встановлює співвідношення невизначеностей, є незмінним законом природи і ніяк не пов'язані з недосконалістю наших приладів. На рівні макросистем такі похибки будуть настільки малими, що ними можна знехтувати. Однак їх природна наявність у системі та накопичення все ж іноді може призводити до непередбачуваних результатів – сплесків у ході будь-якого управлінського процесу. Зроблено припущення про існування гіпотетичних елементарних часток «розумної» осмисленої та неосмисленої речовини Всесвіту, які здійснюють взаємодії всередині нетеологічного гіпотетичного духовного поля, або декількох таких полів з різними властивостями. У дослідженні зроблено припущення та висунута гіпотеза про те, що повна функція публічного управління не може бути остаточно завершена з причини можливого існування невизначеностей на різних рівнях взаємодій. Тому вона повна умовно. Водночас процеси існування, розвитку свідомості людини та соціуму подібні до загальних процесів існування та розвитку Всесвіту і є їх складовою частиною. Гіпотеза потребує подальшого розгляду та доповнення. Зокрема, вона потребує продовження та доведення в частині подібності коливальності матерії Всесвіту та процесів публічної організації соціуму.

Ключові слова: розумна речовина Всесвіту, бозон Хігса, принцип квантової невизначеності, квантова теорія поля, стандартна модель фізики елементарних часток.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження впливу загальних закономірностей розвитку природи і Всесвіту на утворення та формування будь-якої організації соціуму, зокрема функцій публічного управління. Доведення подібності коливальності матерії Всесвіту та процесів публічної організації соціуму.

Незважаючи на колосальний розвиток науки і технологій, людство до сьогодні остаточно не знає або має сумніви стосовно наявних наукових теорій і першопричин свого виникнення та розвитку. Однак найбільшою таємницею досі залишаються все ж таки правила та закономірності, за якими існує все живе на планеті.

Найбільш загадковим об'єктом для вивчення є мозок живої людини, який здатний взаємодіяти та дає змогу індивіду разом з іншими представниками людства утворювати об'єднання – соціум. Одне із найбільш важливих та складних завдань, яке здатен виконувати наш мозок – це участь у процесі управління соціумом, частиною якого є сам його господар – людина. Своєю чергою, соціум у процесі свого існування та розвитку шляхом взаємодії індивідів з прадавніх часів здатен утворювати різноманітні системи самоуправління, а також бути керованим іззовні. Першопричини виникнення, закономірності розвитку, механізми та функції управління і взаємодії у людському суспільстві завжди цікавили дослідників. Однак і сьогодні вони розкриваються повільно разом з розвитком людства, залишаючи для дослідників більше таємниць та незвіданого, аніж живих суттєвих та корисних знань. Людям відомі лише найбільш загальні закономірності та правила. Багато інформації ще не розкрито і залишається за межею дозволеного лише з тієї причини, що людство не бажає жити раціонально. Адже замість конструктивної співпраці люди віками живуть в умовах війн і конфліктів, нестатків та соціальних потрясінь.

У сучасних умовах одним із актуальних предметів вивчення стали закономірності публічного управління. Першоджерелам виникнення таких закономірностей і присвячене дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглянемо функції публічного управління в аспекті нашого дослідження.

Публічне управління існує з метою та за рахунок виконання певних соціально важливих функцій. За свого часу закономірності публічного управління досліджували В. Б. Авер'янов, Д. М. Амунц, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, С. В. Загороднюк, Р. А. Калюжний, Ю. М. Козлов, Н. М. Павлюк, В. М. Протасов, Ю. М. Старілов, Я. Ю. Старцев, Л. М. Малюга, Р. С. Мельник та інші науковці.

О. О. Замков пояснював, що поняття функції, як поняття множини, віднесене до початкових понять, тому воно не визначається, а пояснюється [1, с. 22]. В науці управління термін «функція» має декілька пояснень. Тому оберемо одне з них – за авторством Я. Ю. Старцева [2, с. 18–19]. Він пояснює, що функція управління – це «вид діяльності, що необхідний для збереження системи». Перша особливість будь-яких функцій в рамках системи полягає в тому,

що рішуче значення мають саме наслідки застосування функцій, а не елементи системи, які виконують дану функцію. Однак аксіомою є те, що певні результати можуть з'явитись лише після здійснення відповідної діяльності (процесу) – функції. Тобто одна і та ж функція може здійснюватись нескінченною кількістю способів та різними елементами системи. Головне – кінцевий результат на основі даного виду діяльності. Друга – важлива ознака будь-якої функції полягає в тому, що вона існує у відношенні до системи, частиною якої є сама. Тому називаючи функцію, потрібно вказувати на назву системи, де існує функція.

Питання про сутність механізмів публічного управління – системи, в якій буде реалізована функція публічного управління автором цієї роботи вже досліджувались та опубліковано [3, с. 25–30]. У роботі описано ефективний механізм публічного управління, запропонований Л. М. Малюгою та О. Г. Загороднюком [4, с. 64], який включає в себе всі загальні складові системи: суб'єкт управління, наділений повноваженнями і обов'язками з управління; об'єкт управління, зобов'язаний реагувати на дії суб'єкта; суспільно значимий факт, що викликає необхідність публічного управління; спрямовані дії суб'єкта і дії об'єкта у відповідь на управління за умов наявності ефективного менеджменту та відсутності бюрократії. У свою чергу І. Л. Бородін [5, с. 24] доводив, що функції публічного управління – це самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації. Функції публічного управління здійснюються через форми і методи публічного управління, які показують шляхи і засоби процесу публічного управління. Дослідник поділяє функції публічного управління на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції – це основні напрями діяльності держави з управління внутрішніми суспільними процесами (економічна, політична, соціальна, правоохоронна, екологічна). Зовнішні функції держави – це основні напрями її діяльності у сфері міжнародних відносин: дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна та глобального співробітництва. Тому функції публічного управління як відносно відокремлені в процесі розподілу управлінської праці види діяльності, що відрізняються специфічними формами та методами впливу на керовані об'єкти чи процеси, класи-

фікуються на декілька груп: основні (загальні) і конкретні (спеціальні), які ще розподіляють на головні та допоміжні функції.

Основні функції беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського циклу і включають до свого складу: за поширеною класифікацією—прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль; за скороченою — планування, організацію, мотивацію, контроль. Конкретні функції забезпечують управління суспільними процесами, відповідними сферами, на певному рівні ієрархії або в конкретних умовах. Головні функції охоплюють діяльність у різних сферах публічного управління з розподілом на політико-адміністративні, економічні, соціальні, культурно-освітні. До числа допоміжних уналежують функції, що забезпечують у кожній установі нормальне виконання основних і головних функцій.

Узагальнивши різні джерела опишемо загальну послідовність застосування функцій управління:

1. Планування та прогнозування визначають мету та заходи процесу управління.
2. Організація координація та регулювання розуміють під собою класифікація видів діяльності, доведення завдань та відбувається розподіл повноважень поміж виконавцями.
3. Забезпечення кадрами, зокрема визначення потреб у виконавцях певного фаху, добір та розвиток кадрів.
4. Мотивація — спрямування персоналу для досягнення мети завдання.
5. Контроль та аналіз, що являють собою порівняльний аналіз відповідності досягнутих результатів поставленим завданням та наступне коригування з метою найбільш повного досягнення мети.

Очікуваний результат, отриманий за рахунок послідовності застосування всіх перелічених функцій публічного управління та досягнення мети процесу, будуть свідчити про реалізацію повної функції публічного управління з боку суб'єкта публічного управління. Деякі функції можуть працювати на декількох рівнях, або повторюватись безліч разів до часу завершення процесу. Таким чином повну функцію управління можна описати як послідовність, або алгоритм різнопланових дій з боку суб'єкта управління, де реалізується процес управління об'єктом управління чи процесом.

Маючи тепер уявлення про сутність функцій публічного управління, зробимо висновок про

те, що повну функцію публічного управління потрібно розглядати у більш широкому спектрі, однак це не є шляхом нашого дослідження.

Мета статті. Головна мета цієї роботи — висунути гіпотезу про те, що повна функція публічного управління не може бути остаточно завершена. Тому вона повна умовно. При цьому процеси існування, розвитку свідомості людини та соціуму подібні до загальних процесів існування та розвитку Всесвіту і є їх складовою частиною.

Виклад основного матеріалу. Розділимо дослідження на два напрямки, що будуть взаємопов'язаними та крокуватимуть паралельно. На першому напрямку розглянемо систему публічного управління, як аналог фізичної моделі Всесвіту. На другому напрямку розглянемо систему публічного управління, як невід'ємну його складову частину.

Припустимо, що сутність енергій, які виникають на елементарному рівні у процесі взаємодії речовини елементарних часток живої та неживої матерії у ході та внаслідок процесів управління та взаємодії будь-якого рівня в тому числі і духовного, аналогічні процесам, які описані в космології, квантовій механіці та в теорії відносності А. Ейнштейна.

Для цього розглянемо які ж саме частки приймають участь у процесах взаємодії на елементарному рівні. На основі планетарної моделі атома Резерфорда [6] ми бачимо, що матеріальний світ має атомарну структуру. Кожна молекула всього живого врешті решт також складається з атомів. Кожен атом складається з великого масивного ядра та певної кількості електронів, які рухаються по орбіті ядра, взаємодіючи поміж собою на основі законів квантової фізики [7, с. 1–2]. Квантова фізика доводить, що атомне ядро складається з позитивно заряджених протонів — p та нейтронів — n , які мають заряд — 0. Протони та нейтрони «склеєні» поміж собою **квантами** сильної взаємодії — **глюонами**. Протони і нейтрони складаються в свою чергу з **u** (заряд $2/3$) та **d** (заряд $1/3$) **кварків** ($p=uud$; $n=udd$). Кварки та електрони називаються істинно елементарними частками, бо ні з чого не складаються та можуть перетворюватись в інші частки. Кварків поодиноких не буває, вони завжди входять до складу складових часток. З цих часток та кванта електромагнітного поля — фотона складається будь-яка речовина в земних умовах. Якщо вийти за межі земних часток, то в Сонячній системі додатково до них

іще існує електронне нейтрино – ν_e . Перераховані частки (u , d , ν_e , e) являють собою перше покоління істинно елементарних ферміонів, мають анти-частки та друге і третє покоління, у кожного з яких збільшується маса в результаті участі у процесах збудження.

Найбільш сучасні дослідження, що складають Стандартну модель фізики елементарних часток доводять те, що атоми у свою чергу складаються із скупчення вже названих субатомних часток, розміри яких є набагато меншими атомів [8]. Субатомні частки поділяють на елементарні, тобто неділимі частки, до яких зокрема уналежують електрон. Інша група субатомних – це група складових часток, до яких уналежують: а) елементарні – далі неділимі частки в тому числі і не відкриті – гіпотетичні; б) складові частки, що складаються з елементарних. Елементарна частинка – це частинка без внутрішньої структури. Всього Стандартна модель фізики елементарних часток описує 61 частинку. Класифікують елементарні частки по спіну: ферміони мають напівцілий спін, та **є базовою основою всієї матерії**; бозони мають цілий спін та **є носіями взаємодій**. Спін – це власний момент імпульсу елементарної частинки.

Ферміони своєрідний будівельний матеріал речовини Всесвіту, поділяються на 6 кварків та 6 лептонів, в залежності від 12 їх власних ароматів. Ароматом називають характеристики типу ферміонів за їх ознаками, що відрізняють їх один від одного.

Кварки приймають участь у «Сильній, електромагнітній та у слабкій взаємодії», також мають анти-частки – антикварки. Ферміони мають наступні назви: u -кварк (up -кварк); c -кварк ($charm$ -кварк); t -кварк (top -кварк); d -кварк ($down$ -кварк); s -кварк ($strange$ -кварк); b -кварк ($bottom$ -кварк). У кожного з перелічених є свій антикварк, що має позначку – штрих над умовним позначенням та протилежний заряд.

Лептони не приймають участь у Сильній взаємодії, а їх анти частки мають назву «анти-лептон», протилежністю електрону буде позитивно заряджений – позитрон. Існує шість ароматів лептонів: e^- Електрон; e^+ Позитрон; ν_e / $\bar{\nu}_e$ Електронне нейтрино та антинейтрино; μ^- / $\bar{\mu}^-$ Мюон; ν_μ / $\bar{\nu}_\mu$ Мюонне нейтрино та антинейтрино; τ^- / $\bar{\tau}^-$ Тау-лептон; ν_τ / $\bar{\nu}_\tau$ Тау-нейтрино та антинейтрино.

Бозони мають цілочисельні спіни, при цьому **Фундаментальні сили природи переносяться калібровочними бозонами, а маса**

створюється Бозонами Хіггса. Калібровочні бозони є трьох типів: фотони, W та Z – бозони і глюони. Де **Фотони** – калібровочні бозони, що переносять електромагнітні взаємодії. **W та Z – бозони** є носіями слабкої взаємодії. Глюони переносять сильні взаємодії.

Звернемо увагу на здатність калібровочних бозонів переносити **фундаментальні сили природи**. Сьогодні достовірно відомо про існування чотирьох видів взаємодій: гравітаційного, електромагнітного, сильного, слабого [9]. Інтуїтивно зрозуміло, що аналогічні взаємодії та частки існують також на рівні «розумної» речовини та енергії Всесвіту і як наслідок мають відображення на функціональних процесах у будь-якій взаємодії серед живих істот, а також на всі процеси у людському суспільстві.

Гравітація являє собою універсальну фундаментальну взаємодію між тілами, які мають масу [10]. У відношенні малих у порівнянні зі швидкістю світла швидкостей та в умовах слабких взаємодій гравітаційна взаємодія описується за допомогою теорії тяжіння Ньютона. В рамках загальних взаємодій її закономірності описує загальна теорія відносності Ейнштейна. На рівні квантових взаємодій вчені намагаються створити поки що не існуючу Квантову теорію гравітації. У будь-якому випадку важливість гравітації в тому, що згідно існуючої теорії Великого вибуху, саме гравітація стала джерелом енергії, яка утворилась в результаті гравітаційного стискування простору – часу. На сьогодні встановлено зв'язок між щільністю Всесвіту та швидкістю його розширення. Також гравітація обумовлює існування гравітаційного поля та гравітаційних хвиль. На сьогодні вже відомо, що джерелами таких хвиль є парні чорні діри, або масивні – об'єкти – зорі, які погасли. Це саме вони обертаються, або зіштовхуються та збуджують речовину, з якої складається Всесвіт [11]. Завдяки таким взаємодіям вченим вдалось вперше побачити гравітаційні хвилі.

Електромагнітна взаємодія пояснюється як взаємодія між зарядженими частками за рахунок існування електромагнітного поля. Потужність та дальність такої взаємодії може бути навіть більшою, аніж гравітаційна, однак електрична нейтральність матерії Всесвіту не дає можливості проявляти такі можливості. З точки зору квантової теорії поля електромагнітна взаємодія переноситься бозоном – фотоном, який не має маси і його дію можна пояснити як квантове збудження електромагнітного поля.

Важливим елементом квантової теорії є фотон. З точки зору класичної квантової механіки йому притаманний курпукулярно-хвильовий дуалізм і він проявляє як властивості хвилі, так і елементарної частинки [12, с. 312]. Саме завдяки наявності фотонів ми бачимо все навколо. Завдяки світловому випромінюванню, яке є одночасно і електромагнітною хвилею, люди отримали перше уявлення про будову Всесвіту. Такі дослідження продовжуються.

Сильна ядерна взаємодія являє собою взаємодію кварків та глюонів, які складають частки під назвою адрони. Безпосередньо переносять сильну взаємодію глюони. Дякуючи таким взаємодіям утворюються атомні ядра.

Слабка взаємодія забезпечує процеси бета-розпаду атомних ядер та розпаду слабких складових часток, при цьому переносять такі взаємодії векторні бозони, які здатні при цьому переводити лептони і кварки у елементарні частки.

Бозони Хіггса, зважаючи на останні дослідження, створюють своєрідне поле Хіггса, в середовищі якого переміщуються частки без маси, однак нібито в'язнуть у ньому, сповільнюючи рух, отримуючи таким чином масу [13].

Тепер розглянемо можливість існування гіпотетичних (уявних) часток про існування яких можна лише здогадуватись. Можливість існування таких часток підказує гіпотетична теорія, яка має назву Суперсиметрія, або Симетрія Фермі – Бозе [14]. Сутність її полягає в тому, що кожна із елементарних часток може мати власного суперпартнера, які можуть взаємно перетворюватись один на одного і поєднувати таким чином бозонне та ферміонне квантові поля. Тобто явище суперсиметрії гіпотетично може переводити речовину у взаємодію (тобто випромінювання) і навпаки. Однак станом на лютий 2021 року ця теорія експериментально не була підтверджена.

З огляду на описане, можна зробити висновки, що поряд з гіпотетичним існуванням часток, можуть також існувати і гіпотетичні поля здатні породжувати взаємодії та хвилі, які існуючими сьогодні інструментальними методами досліджень виявити досі не вдавалось. Однак про їх існування нам відверто говорить сам факт існування ноосфери та зокрема людства на нашій планеті.

Таким чином, ми бачимо, що речовина Всесвіту складається з часток, найменшими з яких є елементарні. Описані частки вступають поміж

собою у взаємодії, переносячи та підтримуючи фізичні процеси, виступаючи певними матеріальними точками простору з одного боку і носіями фундаментальних сил природи з іншого боку. Подібні процеси найбільш вірогідно відбуваються і на рівні до цього невідомої «розумної речовини» Всесвіту, яка в свою чергу вірогідно може поділятися на неживу та живу, розумну неосмислену (тварини, примати...) та розумну осмислену (люди). Гіпотетичні елементарні частки та одночасно хвилі гіпотетичного апріорного духовного поля так як і фундаментальні сили природи можливо здійснюють духовні взаємодії в нетеологічному розумінні цього терміну та створюють описану «розумну речовину» Всесвіту...

Далі застосуємо Принцип квантової невизначеності В. Гейзенберга [15]. Він довів те, що «неможливо абсолютно точно виміряти дві взаємопов'язані величини». Причиною цього є їх взаємний вплив одна на одну. Тобто, чим точніше ми проведемо виміри однієї величини, тим більша похибка буде в іншій. Тому є математична межа точності вимірювання декількох величин:

Співвідношення невизначеності В. Гейзенберга має вигляд:

$$\Delta x \times \Delta v > h/m,$$

де Δx – невизначеність (похибка вимірів) просторової координати мікрочастинки; Δv – невизначеність швидкості частинки, m – маса частинки, а h – постійна Планка, яка дорівнює приблизно $6,626 \times 10^{-34}$ Дж·с.

Під час фіксації електрона за допомогою фотонного вимірювального пристрою співвідношення матиме вигляд.

$$\Delta x \times \Delta p \geq \hbar/2, \text{ де}$$

Δx – координата частинки; Δp – імпульс частинки;

постійна Дірака–Планка [16]:

$$\hbar = h/2\pi = 1,054571800(13) \times 10^{-34} \text{ Дж} \cdot \text{с} = 6,582119514(40) \times 10^{-16} \text{ эВ} \cdot \text{с}$$

Іншими словами, на частинку, у відношенні якої відбувається вимірювання, наприклад, на електрон, впливає частинка, яку ми використали для вимірювання (фіксації положення), у даному випадку фотон. Дія фотона на електрон безперечно призведе до зміни початкових характеристик руху останнього.

Тому співвідношення матиме наступний вигляд:

$$\Delta x \times \Delta p \geq 5 \times 10^{-35} \text{ Дж} \cdot \text{с}.$$

Це досить значуще відхилення на рівні окремих елементарних часток і пояснює чому траек-

торію руху окремої елементарної частинки не можна передбачити. Однак в макросистемі, де рухається маса часток, таке відхилення буде незначним, ним можна знехтувати тому можна передбачити загальну траєкторію руху їх потоку.

Аналогічно співвідношення енергії та часу матиме вигляд:

$$\Delta E \times \Delta t = \hbar/2$$

Аналогічно співвідношення між числом фотонів та фазою хвилі матиме вигляд:

$$\Delta N \times \Delta \Phi = \hbar/2$$

По аналогії існують також і інші співвідношення.

Обмеження, які встановлює співвідношення невизначеностей, є незмінним законом природи і ніяк не пов'язані з недосконалістю наших приладів.

Визначимо гіпотетично рівні процесів взаємодій, які можуть впливати на функції публічного управління: рівень елементарних часток та їх взаємодій «не розумної» речовини Всесвіту; рівень елементарних мікрочасток «розумної-осмисленої» речовини та їх взаємодій, атомарно-молекулярний рівень; рівень ноосфери: природа, людина, суспільство, світовий порядок; ближній космос; Сонячна система, Галактика, Всесвіт... Таким чином, ми бачимо досить масивний перелік рівнів існування речовини розумного осмисленого та неосмисленого Всесвіту, на кожному із яких можуть накопичуватись та періодично проявляти себе невизначеності різного характеру. Поверхово відслідковується механізм скоріше розумного-осмисленого управління всім живим та неживим у Всесвітньому масштабі. Люди зі своїми системами управління, що мають певні властиві їм функції, на певних етапах можуть приєднуватись до цього Вселенського дійства, домагаючись своєї певної мети в упорядкуванні навколишнього світу частиною якого є вони самі. Не можна виключати того, що саме людство виникло з накопиченого співвідношення невизначеностей. Врешті-решт, це явище позитивне хоча б тому, що згідно з теорією еволюції Ч. Дарвіна [17] саме завдяки похибкам та мутаціям генів з'явилась величезна кількість різновидів живого на нашій Землі. Негативним прикладом накопичення та своєрідного **сплеску невизначеностей** назовні системи може стати, наприклад, порушення техніки безпеки чи техногенної безпеки у якомусь технологічному процесі (найкраще видно це на ядерному об'єкті чи на атомній

електростанції), керованому певною системою управління, зокрема публічного.

Висновки і пропозиції. Таким чином, ми бачимо, що на рівні мікрочасток розумної та нерозумної речовини Всесвіту завжди буде існувати природна похибка фіксації елементів системи, яка буде завжди призводити до різних кінцевих непередбачуваних результатів процесу. Передбачити траєкторію руху окремих елементарних часток розумної та нерозумної речовини Всесвіту неможливо. На рівні макросистем такі похибки будуть настільки малими, що ними можна буде знехтувати, якщо вони не набули критичної маси. Їхня природна наявність у системі та накопичення все ж іноді може призводити до непередбачуваних результатів – сплеску та відхилень від запланованого у ході будь-якого управлінського процесу. На основі дослідженого зробимо припущення та висунемо гіпотезу про те, що повна функція публічного управління не може бути остаточно завершена з причини можливого існування невизначеностей на різних рівнях взаємодій. Тому вона повна умовно. При цьому процеси існування, розвитку свідомості людини та соціуму мають подібність до загальних процесів існування та розвитку Всесвіту і є їх складовою частиною. Гіпотеза потребує подальшого розгляду та доповнення. Зокрема, вона потребує продовження та доведення в частині подібності коливань матерії Всесвіту та процесів публічної організації соціуму.

Список використаної літератури:

1. Замков О. О., Толстопятенко А. В., Черемных Ю. Н. Математические методы в экономике : Учебник. Москва : МГУ им. М. В. Ломоносова, Издательство «ДИС», 1997. С. 366.
2. Старцев Я. Ю. Система государственного управления: политический анализ. Учебное пособие. Екатеринбург, 2001. URL: <https://studfile.net/preview/5250335/page:18/> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
3. Беліх І. В. Сучасний стан організації цивільного захисту в місцевих громадах України. *Матеріали МНПК Державне управління в Україні: виклики та перспективи 7–8 травня 2021 р.* С. 25–30.
4. Малюга Л. М., Загорднюк О. Г. Формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. Вип. 3. 2016. С. 62–65.
5. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник № 3 (32)*. 2014. С. 34–39.
6. Rutherford E. The Scattering of α and β Particles by Matter and the Structure of the Atom,

- Philosophical Magazine. Series 6, vol. 21. May 1911. URL: <http://surl.li/zbnz> (дата звернення: 08.07.2021).
7. Іванов М.Г. Як розуміти квантову механіку. Москва – Іжевськ, 2012. С. 516.
 8. Стандартна модель фізики елементарних часток. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія* URL: <http://surl.li/zbpс> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 9. Фундаментальні взаємодії. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія*. URL: <http://surl.li/zbpе> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 10. Гравітація. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія*. URL: <http://surl.li/tuvg> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 11. Рельф Р. Електронний лист про перше безпосереднє виявлення гравітаційних хвиль : Letter regarding the first direct detection of gravitational waves. *Massachusetts Institute of Technology. News Office*. Publication Date: February 11, 2016. URL: <http://surl.li/zbpf> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 12. Прохоров А. Физический энциклопедический словарь. «Советская энциклопедия». Москва, 1984. С. 945.
 13. Бозон Хіггса. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія* URL: <http://surl.li/zbpг> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 14. Суперсиметрія. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія* URL: <http://surl.li/zbpк> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 15. Принцип квантової невизначеності В. Гейзенберга. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія* URL: <http://surl.li/zbpі> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 16. Постійна Дірака–Планка. *Вікіпедія: Вільна Енциклопедія* URL: <http://surl.li/zbpн> (дата звернення: 8 липня 2021 р.)
 17. Дарвін Ч. Походження видів через природний добір або збереження сприятливих порід у боротьбі за виживання. *Пер. з шостого англ. вид. В. Державіна. За ред. і передм. І. М. Полякова.*—Харків : Держвидав, 1936. С. 674.

Bielikh I. V. Full function management in the aspect of the manifestation of fundamental forces of nature

The purpose of the article is to study the influence of general patterns of nature development and the universe for the formation of any organization of society, in particular the functions of public administration. The article analyzes the content and essence of public administration functions, in particular the full management function. During the study, two interconnected directions were determined that stepped in parallel. In the first direction, the system of public administration, as an analogue of the physical model of the Universe, was considered. On the second direction the system of public administration, as an integral part of a Universe. Then it was assumed that the essence of energies that arise on the elementary level are similar to those described in cosmology, quantum mechanics and in the theory of probability A. Einstein. Based on the study of the standard elementary particle model, quantum field theory, symmetry of Fermi-Bose, fundamental forces of nature, the planetary structure of the atom and by the principle of quantum uncertainty of Heisenberg, it was concluded that at the microparticle level of intelligent and unreasonable substance of the universe there will always be the error of fixing the elements of the system, which will always lead to various final unpredictable results of the process. Restrictions that establishes the ratio of uncertainties are unchanged by the law of nature and are not related to the imperfection of our devices. At the level of macrosystems, such errors will be so small that they can be neglected. However, their natural presence in the system and accumulation can sometimes lead to unpredictable results – bursts in the course of any management process. The assumption is made about the existence of hypothetical elementary particles of “intelligent” meaningful and meaningless matter of the universe, which interact within the non-theological hypothetical spiritual field, or several such fields with different properties. The study hypothesizes that the full function of public administration cannot be definitively completed due to the possible existence of uncertainties at different levels of interactions. Therefore, it is complete conditionally. At the same time, the processes of existence, development of human consciousness and society are similar to the general processes of existence and development of the universe and are an integral part of them. The hypothesis needs further consideration and additions ... In particular, it needs to be continued and proved in terms of the similarity of the fluctuations of the matter of the universe and processes of public organization of society...

Key words: *Intelligent substance of the universe; Higgs Boson; the principle of quantum uncertainty; quantum field theory; Standard model of elementary particle physics.*

УДК [35-042.4:177]:001

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.2>**Н. Г. Єршова**

аспірантка

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

КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНА ОСНОВА ГУМАНІСТИЧНОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано сутність категорії «гуманізм», пов'язаних із нею понять «гуманність», «гуманізація», «гуманітаризація». З'ясовано їх співвідношення, смислове навантаження кожного та наукові підходи до трактування їхнього змісту. Означувані категорія, поняття розглянуто в контексті розуміння гуманістичного підходу у сфері публічного управління. Установлено, що категорія гуманізму є багатовимірною та поліфункціональною: вона становить собою водночас і ціль, і спосіб, і умову та результат існування світу людського буття. У загальному вигляді сутність гуманізму сформульовано таким чином: це історично обумовлене визнання людини найвищою, абсолютною цінністю суспільства, благо якої є мірилом соціальних відносин, інститутів, діяльності; повага до гідності й свободи кожної особистості, її права на достойне, щасливе життя, вільний усебічний розвиток і духовне самовдосконалення, творчу реалізацію своїх здібностей; а також високomorальні (гуманні) міжособистісні відносини та взаємодії між людиною, суспільством, навколишнім середовищем. Гуманність (людяність) визначено як основну якість, природну рису особистості, що охоплює властивості свідомості, поведінки, афективної сфери, які характеризують усвідомлене доброзичливе, чуйне, шанобливе ставлення до всього живого – людини, спільноти, природи, світу. Гуманізацію охарактеризовано як дію, процес за значенням «гуманізувати» («виявляти гуманізм, в основі якого міститься гуманність») та результат утілення гуманізму в дійсність, утвердження ідей, ідеалів і цінностей гуманізму в усіх сферах людської життєдіяльності. Гуманітаризація – напрям, одночасно засіб гуманізації, що передбачає «олюднення» будь-якої науки, інтенсивний прояв її зв'язків із моральними цінностями, подолання надмірного тиску технократизму (природничого знання) на систему освіти та суспільство загалом. Виказано думку, що гуманістичний підхід у сфері публічного управління забезпечує впровадження в практику врядування ідей гуманізації всієї соціальної системи, всіх сфер зв'язків і взаємодій учасників політичного процесу.

Ключові слова: гуманізм, гуманність, гуманізація, гуманітаризація, гуманістичний підхід.

Постановка проблеми. Новітні тенденції, які характерні для управлінської практики як країн розвиненої демократії, так і тих, що розвиваються, визначають суть підходів до розв'язання соціальних проблем, серед яких актуалізуються пов'язані зі співучастю громадян у виробленні та реалізації державної політики. Взаємодія держави й недержавних акторів заради прийняття рішень у руслі загальнонаціональних інтересів і потреб, суспільно значимих цілей та колективно важливих завдань докорінно змінює зміст політики – наповнює її спільноціннісним смислом, надає людського, духовно-гуманістичного виміру. Така взаємодія сприяє становленню громадянина як свідомо активного, відповідального учасника державно-

го полікотворення та публічного управління. Водночас вільна, творчо діяльна, критично мисляча, моральна особистість є ознакою, що притаманна системі демократичного врядування, адже тільки високорозвинена, самоактуалізована людина може сформувати демократичну політику, спрямовану на задоволення «громадських / людських» потреб. Тому гуманістичний концепт управління суспільними справами набуває особливого значення, потребує ґрунтовних науково-теоретичних розробок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання людиновимірності управління і політики було предметом розгляду значної кількості науковців у різних сферах пізнання, хоча переважно ця тематика висвітлювалася

в межах філософського дискурсу. Серед сучасних українських дослідників, які присвятили свої праці вивченню проблеми гуманістичної спрямованості державного управління, слід назвати таких учених, як, зокрема: В. Бакуменко, В. Баштанник, І. Варзар, В. Воронкова, В. Козаков, В. Купрійчук, В. Ладиченко, О. Линдюк, І. Надольний, Н. Нижник, П. Петровський, О. Пушкар, О. Радченко, Л. Рибчинська, О. Ричко, В. Скуратівський, В. Трощинський. Проте зазначена проблема не втрачає актуальності й сьогодні, саме завдяки різному понятійно-змістовному розумінню.

Мета статті – аналіз сутності понять, що становлять основу розуміння гуманістичного підходу у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Суть поняття гуманістичного підходу до публічного управління, вироблення публічної політики належить виводити, розмірковуючи над категорією «гуманізм», спорідненими з нею поняттями «гуманність», «гуманізація», «гуманітаризація».

Лексема «гуманізм» належить до низки загальновживаних, як у повсякденному спілкуванні в побуті та професійній діяльності, в соціополітичній сфері та медіапросторі, так і в контексті світового культурного надбання в цілому. Попри велику кількість визначень і уявлень про гуманізм (у доктринальному й громадському дискурсі, історичному плані, різних проявах сучасного суспільного життя), які значною мірою різняться між собою, часто є скоріш узуальними, мають емоційно-виразну забарвленість, ніж відповідають вимогам науковості, – загалом вони несуть позитивне смислове навантаження.

Термін «гуманізм» походить від латинських «humanitas» і «humanus» та спочатку мав форму «studia humanitatis» (тобто «знання людського»), яка впродовж багатьох років позначала напрям ренесансної культури антропоцентричного спрямування, що вивчав людську природу (сутність) у всій повноті її буття, тобто людину в цілому з усіма її життєвими проблемами, земними і неземними потребами, на протигагу середньовічному теоцентризму з його орієнтацією на богопізнання. Слова «humanitas» і «humanus» полісемічні: «humanitas» перекладається як «людська природа (натура), людська гідність; людинолюбство, привітність; освіченість, духовна культура; тонкість поведінки, вишуканість манер, мови; шляхетність» і т.ін.; «humanus» означає «людський, властивий

людині; людяний, людинолюбний, дружній, ввічливий; високоосвічений; розумний (розважливий, розсудливий), чесний (порядний)» і т.ін., навіть, просто «людина; чоловік, особа, мужчина» [1, с. 301, 304–305]. Як бачимо, твірні слова мають різні значення, одні з яких виражають те, що притаманне кожній людині як біосоціальній істоті, інші характеризують, на думку дослідників, «вищий стиль поведінки людини. Гуманне – це щось шляхетне, гідне чесною людиною» [2, с. 90–91].

У своєму сучасному розумінні термін «гуманізм» закріпився в науковій літературі не так уже і давно, на початку XIX ст. Прийнято вважати, що його вперше застосував у 1808 р. німецький філософ і педагог Ф. І. Нітгаммер для описання своєї нової програми навчання в школах Баварії. Гуманізм характеризувався ним як «самостійність духовної природи людини і її незалежність від матеріального світу», усвідомлення чого є проявом найвищого призначення людини [3, с. 72]. Загальне ж визнання цей термін дістав після виходу у світ праці німецького історика Георга Фойґта «Відродження класичної давнини, або Перше століття гуманізму» (1859 р.), присвяченій діяльності гуманістів в Італії за часів Відродження [4, с. 251–252].

Із перебігом суспільно-культурних процесів категорія «гуманізм» наповнювалася різним змістом і, як наслідок, на теперішній час одержала декілька трактувань. Аналіз ідей, інтерпретацій і визначень цієї категорії, які викладені в працях українських та зарубіжних учених цілого шерегу наук і їх окремих галузей, зокрема [2, с. 90–100; 5–17], зіставлення суджень щодо визначуваного предмета дозволяє зробити висновок, що автори найчастіше розглядають гуманізм у двох значеннях:

– як просвітницький рух, прогресивну течію західноєвропейської суспільної думки епохи Відродження, спрямовану на піднесення значення людини як моральної істоти, формування вільної, духовно розкріпаченої, особистості, утвердження поваги до її гідності й розуму, права на земне щастя та самовдосконалення завдяки освіті й вихованню (вузьке розуміння, в історичному аспекті);

– як історично змінне світобачення і фундаментальну характеристику суспільного буття, сутністю яких є культурна й соціально-політична орієнтація на людину, людську особистість як вищу цінність (істинно: «людина є мірою всіх речей...» – давньогрецький філософ Протагор

[18, с. 530]], і які постають головним змістом цивілізаційного процесу, умовою і стимулом світового прогресу, ціллю і завданням, критерієм (або оцінкою) і стрижнем демократичних перетворень, їх вимірювачем і гарантом (широке розуміння, в сучасному контексті).

На підставі опрацьованої наукової літератури з обраної проблематики у межах широкого контексту можна сформулювати основні підходи до тлумачення змісту категорії «гуманізм», що переважно зумовлені предметом досліджень та позначені прикладним використанням:

- гуманізм як морально-етичні якості особистості, її гармонійний етос (синонім гуманності): людяність, мужність, чесність, великодушність, дружність, мудрість, розсудливість, шанобливість, достойність, ін.;

- гуманізм як спосіб життя, суттєвим чинником якого є всебічний розвиток особистості, повноцінне розкриття і реалізація її позитивних можливостей в їх суспільному використанні, з урахуванням інтересів і прав інших людей;

- гуманізм як галузь теоретичного знання – блок соціально-гуманітарних наук (дисциплін), цілі й завдання яких пов'язані з пізнанням процесів і явищ соціально-духовної культури в антропоаксіологічному вимірі: фундаментальних універсальних цінностей, вільної рефлексії особистості, її творчої активності, цілепокладання, моральної оцінки й вибору, відповідальності тощо;

- гуманізм як практика життєдіяльності індивідів і спільнот, що орієнтується на загальнолюдські цінності та ідеали, – практика життєздатності, життєздійснення (життєвідтворення) себе, своїх відносин, культури, що неможливо без розвитку життєстійкості і життєствердження, які й постають провідною умовою для життєтворчості (саморозвитку, самореалізації, самоактуалізації людини) на засадах духовних патернів;

- гуманізм як спеціалізовані громадські рухи та організації, які націлені на утвердження морально-етичних ідеалів людства, цінностей демократії, миру, міжнародної безпеки та співробітництва, розуму й критичного мислення, науки, освіти, виховання (невід'ємний структурний елемент громадянського суспільства);

- гуманізм як певний напрям / стиль мислення і пізнання (теоретичного та практичного), як сукупність ідей і поглядів, що визначають відношення до людини як до найвищої цінності, постулюють її право на самовдосконалення.

У такому розумінні гуманізм – це й окремий той чи інший інтелектуальний конструкт (гуманізм як ідея, загальнофілософський, етико-соціологічний, природно-правовий принцип, цінність, ідеал, система ціннісних орієнтацій), і комплекс низки компонентів свідомості людини (гуманізм як ідеологія, цілісний світогляд);

- гуманізм як соціокультурний феномен, складне й багатогранне суспільне явище, сутність якого виявляється і досягається в різноманітних формах, таких як: моральні норми, духовні цінності, свобода волі й волевиявлення, свобода совісті й слова, добропорядність, доброзичливість, толерантність (повага до особистості, її гідності і прав), взаємодопомога, співробітництво, рівність, рівноправність, справедливість, приватність, власність, правова держава, верховенство права, відповідальність, захист від зла й насильства тощо. У цьому сенсі гуманізм є моральною основою розвитку людства, показником його культурного рівня, головним напрямом і змістом цивілізаційних процесів.

Отже, поняття (осмислення) гуманізму є багатовимірним та таким, що допускає можливість різних підходів, трактувань його змісту (не полишаючи при цьому меж антропологічного контексту), що дозволяє скласти про нього (як категорію і як явище) найповніше, об'ємне уявлення.

У загальному вигляді, абстрагованому від конкретних умов соціокультурних процесів, розглядаючи гуманізм не стільки в логіці «визначення», але як «розуміння», виявлення смислу, сутності гуманізму можна сформулювати таким чином: це історично обумовлене визнання людини найвищою, абсолютною цінністю суспільства, благо якої є мірилом соціальних відносин, інститутів, діяльності; повага до гідності й свободи кожної особистості, її права на достойне, щасливе життя, вільний усебічний розвиток і духовне самовдосконалення, творчу реалізацію своїх здібностей; а також високomorальні (гуманні) міжособистісні відносини та взаємодії між людиною, суспільством, навколишнім середовищем. Розуміння гуманізму охоплює антропоаксіологічно орієнтовану цілісну систему життєвих норм, знань, цінностей, ідеалів, інтересів, переконань, уявлень, вірувань, переживань, принципів, інших складників свідомості та предметно-практичної діяльності. Таке змістовне наповнення робить категорію гуманізму поліфункціональною: вона становить собою

водночас і ціль, і спосіб, і умову та результат існування світу людського буття.

Обґрунтування гуманістичного підходу у сфері публічного управління потребує з'ясування основних характеристик понять гуманності й гуманізації.

Безумовно, терміни «гуманізм» і «гуманізація» (до них примикають «гуманність», «гуманітаризація», похідні від них слова й словосполучення) відносяться до однієї тематичної групи; основне (стрижневе) значення цих лексем належить до того самого семантичного поля, роль домінанти якого відводимо «гуманізму». Попри те, що знання про гуманізацію нерідко виводять із суджень-засновків про гуманність, трактуючи гуманізацію як зростання впливу норм моралі й моральності (до речі, непоодинокі випадки, коли гуманність ототожнюють із гуманізмом, часто додаючи, що гуманізм – це філософська категорія, форма суспільної свідомості, а гуманність – індивідуальне буденне усвідомлення ідейно-ціннісних компонентів цього феномена, розуміння його конкретно людиною), вважаємо, що саме гуманізм є тим денотатом, дефініція якого відкриває весь означуваний термінологічний ряд як загальної лексики, так і специфічних понять, серед яких репрезентований тут «гуманістичний підхід до публічного управління».

Не вдаючись у тонкощі питання про співвідношення «гуманізму» і «гуманності» (що є метою певного наукового вивчення), акцентуємо на висновках: гуманність (або наша автохтонна – людяність) – це основна якість, природна риса особистості, «складне інтегративне психічне утворення» [19, с. 7], що охоплює властивості свідомості, поведінки, афективної сфери, які характеризують усвідомлене доброзичливе, чуйне, шанобливе ставлення до всього живого – людини, спільноти, природи, світу. Можна сказати, що гуманність – це ментальна риса кожної людини, етносу, людності загалом. Будучи моральним феноменом, гуманність відображає лише один (хоча, вважаємо, й головний) аспект гуманізму; з-поміж інших імперативів – максимальний гармонійний розвиток на рівні окремих індивідів, груп, суспільства в цілому, право на творчий прояв власних сил, талантів і здатностей, на свободу, щастя. Гуманність є найвищим рівнем моральності (це рівнозначне тому, що сказати «високоморальні або гуманні відносини»), що пояснюється морально-психологічною сутні-

стю гуманності. Гуманність зумовлена моральними принципами, нормами, цінностями; усвідомлення їх відбувається у формі особистісних переживань (емоцій, почуттів), реалізація – в реальних учинках і стосунках людей, їх співучасті, за словами О. Фельдмана, «органічній солідарності» на основі емпатії, симпатії та співчуття [20, с. 80]. У повсякденному бутті (співбутті з іншими) особа виражає власну людяність до себе та до / для інших, крок за кроком напрацьовуючи вміння і навички такої альтруїстичної поведінки, виробляючи й удосконалюючи здатність (спів)переживання до людини як найвищої цінності у спільному життєвому світі.

Очевидно, що «гуманізація» – це передусім дія, процес за значенням «гуманізувати» (останнє розуміємо як «виявляти гуманізм, в основі якого міститься гуманність»). Отже, смисл гуманізації полягає в утіленні гуманізму в дійсність, в утвердженні ідей, ідеалів і цінностей гуманізму в усіх сферах життєдіяльності, в набутті останніми антропоаксіологічних властивостей, їх розвитку, що передбачає: створення умов для формування високоморальних якостей особистості, зростання її сутнісних сил і можливостей, духовних потреб та інтересів, творчої (само)реалізації здібностей індивідів, підвищення інтелектуального потенціалу особистості й соціуму; всебічне сприяння розширенню суспільного та індивідуального простору свободи та плюралізму; гарантування (в максимально можливій мірі) повного здійснення, охорони та захисту основних прав і свобод людини як універсальних стандартів існування особи відповідно до сучасного рівня еволюції людства; настановлення на забезпечення достойного, щасливого життя людини, покращення її здоров'я, підвищення рівня безпеки, духовності, добробуту, досягнення сталого людського розвитку; узвичаєння практики гуманної взаємодії, формування звички до діалогу, відповідальності, взаємоповаги гідності й прав особистості, визнання самоцінності природи як запоруки порядку у суспільстві та стабільності всієї біосфери, їх гармонізації; т. ін. Тут потужна роль відводиться культурі, триєдності науки, освіти, виховання, відповідникам їх «самості».

Нерідко гуманізацію ототожнюють з гуманітаризацією або розглядають її (по суті лише морально-психологічний аспект) як складову частину процесу гуманітаризації. Такий підхід явно помітно передусім у наукових досліджен-

нях із філології, педагогіки та психології (про це див., наприклад: [6; 15, с. 97; 16; 21, с. 29; 22–23]). Певно, підстави для цього висновку дають роздуми над проблемою предметно-методологічних відмінностей між природничими та соціальними, гуманітарними науками, яка у випадку останніх набуває особливого ціннісно-сміслового виміру.

Гуманітарне знання, звернене до духовного світу людини, утворює специфічний суспільний простір із цінностей, орієнтацій, мотивів, цілей, значень, відносин, ін. – усього індивідуально вагомого, суб'єктивно пережитого, особистісно вистражданого й осмисленого. Соціогуманітарні науки («науки про дух»), які дають таке знання, тобто здатні одухотворити людину, дозволяють їй глибше зрозуміти саму себе, власне життя, звідси й потреби та інтереси інших, досягнути спільне буття, суспільні загрози й ризики, глобальні виклики людству, «виробити» людяність у собі та знайти «людський вимір» природно-соціального середовища, відчутти відповідальність за наслідки своєї діяльності та усвідомити особисті, колективні, універсальні перспективи. У сучасному світі гуманітарні науки посилюють свій вплив на соціальні й природничо-технічні науки, збагачують їх антропоаксіологічними параметрами і такими концептами, як комунікація, спілкування, діалог, полілог, дискурс, інтерсуб'єктивність, інтеракція, кооперація тощо. Процес проникнення гуманітарної культури в зміст навчання і виховання творчої особистості в будь-якій професійній галузі спеціалісти розглядають як гуманізацію не лише освіти, але й усього людського буття. Гуманітаризацію ж передусім розуміють як збільшення кількості соціогуманітарних предметів (гуманітарної складової в системі освіти), забезпечення методологічної єдності у викладанні соціальних, гуманітарних, технічних та природничих дисциплін, гуманітарну направленість останніх, створення міжпредметних зв'язків, інтеграцію наук, їхню синергію тощо.

Думаємо, що для усвідомлення суті такого явища, як гуманітаризація, одного кількісного показника недостатньо. Хоча й не заперечуємо, що цей процес передбачає розширення поля гуманітарного знання (людиназнавства). Визначальним має стати орієнтація на особистість, вільну в саморозвитку, унікальну в баченні світу й творчості, відкриту до нового, свідому у вдосконаленні, відповідальну у виборі, гуманну у відношенні до оточення. Отже, гума-

нітаризація («впровадження в що-небудь, посилення в чому-небудь гуманітарних (які належать до суспільних наук, що вивчають людину та її культуру) засад» – [24, с. 266]) є одним із напрямів, одночасно засобів гуманізації (реалізації гуманістичного світогляду). Гуманітаризація передбачає «олюднення» будь-якої науки, інтенсивний прояв її зв'язків із моральними цінностями, гармонізацію (врівноваження і узгодження) раціонального й емоційного пізнання, «одухотворення» процесу навчання і виховання, подолання надмірного тиску технократизму (природничого знання) на систему освіти та суспільство загалом. Як стверджують В. Андрущенко та М. Михальченко, дослідники проблем гуманітарної методології, якщо гуманізм – це сукупність усіх поглядів, орієнтованих на людину й людство, то гуманітаризм пов'язаний із утвердженням гуманітарного (соціального) знання (про людину та її розвиток у суспільстві) не тільки на протигагу природничому, але й як засобу творення людської особистості – через продукування соціогуманітарного знання, насичення природничих наук «емоційно-естетичним осягненням людства» [6]. За словами О. Прокази, такі педагогічно опрацьовані «олюднені» природничо-наукові знання стають «знаннями-переживаннями», які ґрунтуються не лише на раціональності, але й на «сердечному підґрунті», набувають «романтичного аранжування», містять у собі «поетичний гуманітарний компонент» [25–26].

У наукових працях різного галузевого спрямування, зокрема [7; 15; 27, с. 494–499; 28–30; 31, с. 159; 32–33; 34, с. 225–243; 35–37; 38, с. 105; 39, с. 252–265, 279–298; 40], дослідники, розглядаючи гуманізм як форму антропоцентризму та підкреслюючи ті чи інші його якості та прояви, наголошують на застосуванні до означуваних предметів, явищ чи процесів відповідної інструментальної позиції, яку називають гуманістичним (як синоніми – гуманітарним, гуманізаційним), гуманістично орієтованим, людино- або особистісно (-з)орієтованим, людським, людиноцентристським (як варіант – гуманоцентричний), антропоаксіологічним (антропоаксіологічно орієтованим), морально- або духовно-антропологічним і т. п. підходом / виміром.

Гуманістичний підхід, який лежить в основі модернізації публічного управління, забезпечує втілення в практику врядування ідеї гуманізації всієї соціальної системи, всіх сфер зв'яз-

ків і взаємодій учасників політичного процесу. Цей підхід не просто centruє увагу на людині, її потребах та їх задоволенні, що розглядається як основна мета, суть і критерій суспільного розвитку, але вивисує людину до рівня цінності цілісної особистості – вільної, діяльної, творчо розвинутої, рефлексійної, здатної до цілепокладання, діалогічного спілкування, емоційно-почуттєвих переживань, естетичного ставлення до дійсності. Гуманістичний підхід до проблем публічного характеру – це осмислення людиною соціального життя (суспільного буття) через (само)розуміння себе, сенсу особистого існування та співіснування з іншими в спільному світі, тобто через усвідомлення в собі загальнолюдського (людськості) та актуалізацію особистісної людяності, що конститується як ціннісний пріоритет будь-яких соціальних процесів. Гуманістична спрямованість публічного управління, вироблення публічної політики, опираючись на теоретико-філософське осмислення універсальних цінностей та людських якостей, моральних чинників (уявлень, поглядів, принципів, норм, оцінок) та відносин як основи людського буття, виявляє духовний вимір колективно значимих цілей і завдань, питань вищого призначення і змісту управління спільними справами.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що серед опорних понять, що визначають суттєві характеристики гуманістичного підходу у сфері публічного управління, найзагальнішим є категорія гуманізму, яка відображає спрямованість суспільної свідомості на вищу цінність людини як моральної особистості, якій приречено буття у спільному з іншими світі (людськість існування), на «олюднення» (робити людяним) матеріального життя, природного довкілля і всієї системи соціальних відносин. Терміни «гуманність», «гуманізація», «гуманітаризація» позначають певний аспект значеннєвих ознак, зв'язків гуманізму. Гуманність (людяність) – людська якість, характеристика особистості, яка зумовлена самим співбуттям і водночас уможливорює його, постає основою суспільної моралі й особистісної моральності та виявляється в гідному ставленні (щиро, доброзичливо, уважно, т. ін.) до себе й оточення. Гуманізація – це процес і результат реалізації ідей гуманізму; гуманітаризація – напрям, засіб гуманізації, сутність якого полягає в посиленні соціогуманітарних засад людського життя. Запропонований варі-

ант розуміння ключових понять і категорій є спробою збагатити теоретико-методологічні засади публічного управління гуманістичними поглядами з метою втілення останніх у практику. Перспективними напрямками майбутніх досліджень є аналіз поняття «гуманізація вироблення публічної політики», характеристика його суттєвих ознак, зокрема гуманітарної складової частини, та факторів гуманітарної ефективності врядування як результату реалізації гуманістично-ціннісного чинника.

Список використаної літератури:

1. Литвинов В. Д. Латинсько-український словник. Київ : Укр. пропілеї, 1998. 712 с.
2. Беглиця В. П., Ярошенко В. М. Політична етика : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 400 с.
3. Niethammer F. I. Der Streit des Philanthropinismus und Humanismus in der Theorie des Erziehungs-Unterrichts unsrer Zeit. Jena : Friedrich Frommann, 1808. 360 S. URL : <https://books.google.com.ua/books?id=NRVNAAAcAAJ&hl=ru&pg=PP5#v=onepage&q&f=false> (Zugriffsdatum: 30.07.2021).
4. Попович М. Д. Антропоцентризм і гуманізм: минуле та сьогодення. *Гілея: наук. вісн.* : зб. наук. пр. / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Укр. Акад. Наук ; голов. ред. В. М. Вашкевич. Київ : ВІР УАН, 2010. Вип. 40 (10). С. 250–257.
5. Аллахвердийев Г. Взаимосвязь свободы и гуманизма. *Власть*. 2011. № 8. С. 84–87. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimosvyaz-svobody-i-gumanizma> (дата обращения: 01.08.2021).
6. Андрущенко В., Михальченко М. Гуманізм і гуманітаризм: спільне і специфічне. *Укр. педагогіка*. 2005. URL : <http://ukped.com/skarbnichka/732-.html> (дата звернення: 30.07.2021).
7. Балл Г. О. Орієнтири сучасного гуманізму (в суспільній, освітній, психологічній сферах). Вид. 2-ге, допов. Житомир : ПП «Рута», Вид-во «Волинь», 2008. 232 с. URL : http://lib.iitta.gov.ua/1493/1/Orienty_suchasnogo_gumanizmu.pdf (дата звернення: 01.08.2021).
8. Борзенко И. М., Кувакин В. А., Кудишина А.А. Основы современного гуманизма : учеб. пособие / под ред. В. А. Кувакина и А. Г. Круглова. Москва : Рос. гуманист. о-во, 2002. URL : <http://nkozlov.ru/book/32-osnovy-sovremennogo-gumanizma.html> (дата обращения: 30.07.2021).
9. Гусарев С. Д. Гуманізм як основоположна ідея сучасного правового світогляду. *Альм. права*. 2012. Вип. 3. С. 47–51. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/63812> (дата звернення: 01.08.2021).
10. Мухаметшин Ф. Новый гуманизм как мировоззренческая основа культуры мира. *Международ.*

- жизнь. 2012. № 1. URL : <https://interaffairs.ru/jauthor/material/600> (дата обращения: 01.08.2021).
11. Надольний І. Ф. Гуманізм. *Енциклопедія держ. упр.* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 120–121.
 12. Позняков В. В. Гуманізм сьогодні: оправданіє культурой. *Вестн. Полес. гос. ун-та. Сер. обществ. и гуманитар. наук.* 2009. Вып. 1. С. 3–8. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/gumanizm-segodnya-opravdanie-kulturoy> (дата обращения: 01.08.2021).
 13. Попович М. В. Гуманізм. *Енциклопедія історії України* : Т. 2 : Г–Д / НАН України, Ін-т історії України ; редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 2004. С. 253. URL : <http://history.org.ua/LiberUA/ehu/2.pdf> (дата звернення: 01.08.2021).
 14. Решетникова Е. В. Сущность современного гуманизма и основные направления его социализации : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Иркутск, 2005. 27 с. URL : <http://cheloveknauka.com/suschnost-sovremennogo-gumanizma-i-osnovnye-napravleniya-ego-sotsializatsii> (дата обращения: 01.08.2021).
 15. Скляр П. П., Уманська Т. О. «Гуманізація» та «гуманітаризація»: поняття, співвідношення та шляхи впровадження в освіту. *Вісн. НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка* : зб. наук. пр. 2007. № 1 (19). С. 92–101. URL : <http://ela.kpi.ua/handle/123456789/8438> (дата звернення: 30.07.2021).
 16. Черушева Г. Б. Гуманістичні основи формування професійних якостей майбутнього економіста. *Наук. вісн. Нац. акад. статистики, обліку та аудиту.* 2010. № 4. С. 96–100. URL : <http://194.44.12.92:8080/jspui/handle/123456789/2499> (дата звернення: 01.08.2021).
 17. Ярошенко В. М. Формування гуманістичних цінностей у політичній свідомості молоді : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2002. 18 с. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1658/Ярошенко%20В.%20М..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 01.08.2021).
 18. Протагор. *Філосо. енциклопед. слов.* / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 530–531.
 19. Кузьмич В. К. Виховання гуманного відношення до людини у студентів педагогічних університетів : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.07. Київ, 2017. 23 с. URL : <https://snu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/05/KUZMYCH-V.K.-avtoreferat.pdf> (дата звернення: 02.08.2021).
 20. Фельдман О. Б. Альтруїзм і гуманізм: до методології розрізнення. *Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Філософія. Філосо. перипетії.* 2014. №1093. Вип.49. С.78–82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIFLO_2014_1093_49_12 (дата звернення: 02.08.2021).
 21. Ашиток Н. Модернізація освіти на гуманістичних засадах. *Молодь і ринок.* 2018. № 7(162). С. 28–31. URL : <http://mir.dspu.edu.ua/article/view/140372> (дата звернення: 02.08.2021).
 22. Філат Т. В. Гуманізація та гуманітаризація як два аспекти вдосконалення системи освіти у вищих навчальних закладах. *THE UNITY OF SCIENCE.* 2017. С. 84–86. URL: <http://repo.dma.dp.ua/1725/> (дата звернення: 02.08.2021).
 23. Чистовська І. П. Гуманізація та гуманітаризація навчально-виховного процесу у вищих технічних навчальних закладах. *Вісн. НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка* : зб. наук. пр. 2008. № 1 (22). С. 191–193. URL : <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/8790> (дата звернення: 02.08.2021).
 24. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
 25. Проказа А. Оптимальное сочетание рационального и эмоционального в образовательном процессе. *Поэтика физики и педагогики : Творчество Александра Проказы.* 2021. 4 февр. URL : <http://prokaza.16mb.com/2021/02/> (дата обращения: 02.08.2021).
 26. Проказа О. Гуманітаризація і гуманізація освіти як наукова проблема та шляхи її практичної реалізації. *Поэтика физики и педагогики : Творчество Александра Проказы.* 2015. 27 лют. URL : <http://prokaza.16mb.com/2015/02/> (дата звернення: 02.08.2021).
 27. Аткинсон Р. Л., Аткинсон Р. С., Смит Э. Е., Бем Д. Дж., Нолен-Хоэксема С. Введение в психологию : учеб. 13-е изд. 2000. 756 с. URL : http://web.krao.kg/10_psihologia/0_pdf/1.pdf (дата обращения: 03.08.2021).
 28. Бакуменко В. Д., Варзар І. М., Рибчинська Л. В. Гуманістичний вимір у системі державного управління. *Енциклопедія держ. упр.* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 122–123.

29. Балл Г. А., Волюнец А. Г. К анализу идейных основ гуманистически ориентированного образования. *Гуманизация образования*. 2000. № 1. С. 22–51.
30. Барко В. Гуманістичний особистісно орієнтований підхід як принцип ефективного управління персоналом органів внутрішніх справ. *Вісн. Акад. упр. МВС*. 2008. № 3. С. 115–129.
31. Власевич-Хоркава Т. Особливості сучасної техногенної цивілізації та вияви кризи духовності людини. *Вісн. Львів. ун-ту. Серія: Філософ. науки*. 2012. Вип. 15. С. 154–161. URL : <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/filos/article/view/702> (дата звернення: 03.08.2021).
32. Воронкова В. Г. Рецепції людиновимірності в контексті антропологічного дискурсу гуманістичного управління. *Гілея: наук. вісн.* : зб. наук. пр. / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Укр. Акад. Наук; голов. ред. В. М. Вашкевич. Київ: ПП «Вид-во «Гілея», 2014. Вип. 85(6). С. 145–152.
33. Єремєєва В. М. Гуманістично-орієнтований підхід у процесі навчання майбутніх учителів як чинник їх професійного зростання. *Андрогог. вісн.* : наук. електрон. період. вид. 2014. Вип. 5. С. 145–151. URL : <http://eprints.zu.edu.ua/16988/> (дата звернення: 03.08.2021).
34. Каліна Н. Ф. Психотерапія : підручник. Київ : Академвидав, 2010. 288 с.
35. Линдюк О. А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України. *Економіка та держава. Серія: Держ. упр.* 2017. № 2. С. 34–37. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eddu_2017_2_10 (дата звернення: 03.08.2021).
36. Петровський П. М. Гуманітарний ресурс демократизації державного управління України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2013. 265 с. URL : http://www.lvivacademy.com/download_4/poziciya_download/gumanitarniy_resurs.pdf (дата звернення: 03.08.2021).
37. Ричко О. В. Гуманізація державного управління в Україні: проблеми та перспективи. *Економіка та держава*. 2013. № 12. С. 141–144. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2013_12_36 (дата звернення: 03.08.2021).
38. Скуратівський В. А., Трошинський В. П. Гуманітарна політика. *Енциклопедія держ. упр.* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол.: М. М. Їжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 103–105.
39. Фромм Э. Душа человека. Революция надежды / пер. с англ. В. А. Закса, Т. В. Панфиловой. Москва : АСТ, 2014. 348 с.
40. Шакур Н. В. Гуманізм як духовно-моральний вимір соціальної роботи. *Проблеми соц. роботи: філософія, психологія, соціологія*. 2015. № 1. С. 33–36. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/prcr_2015_1_8 (дата звернення: 03.08.2021).

Yershova N. H. Category-conceptual basis of humanistic approach in the field of public management

The article analyses the essence of the category humanism, the related concepts of humanity, humanization, humanitarization. Their correlation, semantic content of each and scientific approaches to their interpretation are clarified. The denoted category and the concept is considered in the context of humanistic approach comprehension in the field of public management. It is established that the category of humanism is multidimensional and multifunctional: it is both a goal and a way, and a condition and result of the existence of human being world. In general, the essence of humanism is formulated as follows: it is a historically determined recognition of human as the highest and absolute value of society, whose well-being is a measure of social relations, institutions, activities; respect for the dignity and freedom of each individual, their right to a decent, happy life, free development and spiritual self-improvement, creativity realize their potential; as well as highly moral (humane) interpersonal relations and interactions between people, society, environment. Humanity (humanness) is defined as a basic quality, a natural personality trait, that includes the features of consciousness, behavior, affective sphere, which characterize the conscious benevolent, sensitive and respectful attitude to every living being – human, community, nature, world. Humanization is characterized as an action, a process meaning humanize (to discover humanism, which is based on humanity) and the result of the humanism implementation in reality, the establishment of ideas, ideals and values of humanism in all spheres of human life. Humanitarization is a direction, at the same time – a method of humanization, which provide the humanizing any science, intensive demonstration of its connection with moral values, overcoming the excessive pressure of technocracy (natural knowledge) on the education system and society in general. There is argued, that the humanistic approach in the field of public management ensures the implementing in governance practice humanization idea of entire social system, all spheres of relations and interactions of participants in the political process.

Key words: humanism, humanity, humanization, humanitarization, humanistic approach.

УДК 332.01

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.3>

С. В. Корнієвський

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ І МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми щодо теоретичного узагальнення змісту стратегічного управління регіональним розвитком і наведена сукупність методів його реалізації для забезпечення регіонального розвитку.

Згадується, що до 1960 р. згадки про стратегію в управлінні зустрічалися рідко. Підйом почався в 1970-х рр., а у 2000-х про управлінські стратегії говорили набагато частіше, ніж про військові. Це сталося завдяки широкому розповсюдженню літератури, в якій йшлося про стратегічні підходи до управління.

У роботі доведено, що існує декілька загальних принципів і факторів для двох головних областей стратегічної літератури: війни (перемозі над ворогом) і бізнесу (придбання та утримання конкурентних переваг), а саме: поведінка і менталітет конкурентів, критично важливі ресурси, моральний дух і мотивація, сприйняття і дійсність. У літературі робиться акцент на важливості рішучих дій (і швидких перемог) з точки зору завоювання довіри і формування зацікавлених у змінах груп.

Автор зазначає, що державні організації мають справу з вельми специфічними обмеженнями (включаючи громадську думку, політичні протистояння або можливості підвищення податків) та можуть використовувати унікальні стратегічні інструменти (включаючи законодавство, податки і регулювання). У процесі управління державні організації, як правило, керуються великою кількістю цілей, діючи в більш складному й мінливому середовищі, оскільки їм доводиться задовольняти потреби представників самих різних зацікавлених груп. Крім того, державні організації намагаються не просто пристосуватися до зовнішнього середовища, але й змінити його. Враховуючи зазначені особливості використання стратегічних підходів у публічному управлінні регіональним розвитком дозволяє забезпечити конкурентоспроможність регіонів та сталість їх розвитку.

Запропоновані етапи розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку та їх методичне наповнення. Серед наукових методів, які пропонується використовувати під час розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку виділяються такі: аналіз і синтез, факторний, системний, ситуаційний та кореляційно-регресійний аналіз, SWOT-аналіз, методи експертної оцінки, соціологічні методи, програмно-цільовий, балансовий, нормативний та інші методи.

Зроблені висновки, що використання наведених наукових методів в процесах стратегічного управління регіональним розвитком дозволить більш якісно організувати підготовку регіональних стратегій та стане передумовою того, що регіональна спільнота отримає дієвий документ, виконання якого дозволить досягти нового стану регіонального системного утворення.

Ключові слова: стратегія, стратегічне управління, стратегія регіонального розвитку, етапи розробки стратегії, методичне наповнення розробки та реалізації стратегії.

Постановка проблеми. Успіх реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні залежить не тільки від ефективних рішень окремих громад щодо бачення свого майбутнього, але має також базуватись на сучасних підходах до регіонального

розвитку. Необхідність надання наукової оцінки економічного, соціального, екологічного стану кожного регіону з метою розробки та реалізації ефективних стратегій регіонального розвитку актуалізує необхідність використання методів науки публічного управління, зокрема: аналіз

і синтез, факторний, системний, ситуаційний та кореляційно-регресійний аналіз, SWOT-аналіз, методи експертної оцінки, соціологічні методи, програмно-цільовий, балансовий, нормативний та інші методи.

Сталий регіональний розвиток забезпечується ефективним місцевим управлінням за активної участі громади. Контроль та активність громади є особливо дієвими тоді, коли вони спрямовані на розв'язання проблем, визначених самими мешканцями. Вирішити ці проблеми та інші актуальні завдання можна шляхом розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку. Сучасні підходи до стратегічного планування передбачають залучення до цього процесу всіх зацікавлених сторін: експертів, представників регіональної влади, бізнесу, громадянського суспільства та науковців.

Регіони можуть стати більш конкурентоспроможними і більш стійкими в контексті серйозних змін, які виникають в ході реформи територіальної організації влади, для цього регіональні органи влади мають враховувати виклики глобалізації, технологічних та екологічних змін. Найбільш ефективним інструментом реалізації політики регіонального розвитку є стратегії, які сьогодні мають розроблятися на основі інтелектуальної спеціалізації і інноваційного потенціалу регіонів. Це потребує теоретичного опрацювання теоретичних засад стратегічного управління регіональним розвитком та обґрунтування використання наукових методів в процесах забезпечення стратегічного регіонального розвитку з урахуванням нових потреб і викликів, що і зумовлює актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти стратегічного управління є предметом дослідження багатьох науковців різних сфер наукового пізнання. Так, дослідженню стратегічних підходів до ведення військових операцій, бізнесу (придбання та утримання конкурентних переваг) [23, 29, 33] та останнім часом до управління в публічній сфері присвячена значна кількість робіт. Використання стратегій в державних організаціях розглянуті в роботах [20, 22, 25]. У більш широкій кількості джерел досліджуються питання менеджменту та адміністрування в державному секторі [19, 24, 26, 27, 30, 32].

Серед вітчизняних науковців, які досліджували питання методології стратегічного управління, потрібно відзначити роботи О. А. Андрейченко [3], В. Д. Бакуменка [1], Л. М. Бухаріної

[2], В. М. Вакуленка [11], О. Б. Ватченко [3], М. В. Вишиванюка [4], А. І. Гнатенко [5], Н. О. Держак [6], А. М. Жученко [7], Т. А. Ільницької [8], С. О. Кравченка [1], В. С. Куйбіди [11], Н. Кухарської [9], А. Найчук [10], М. К. Орлатого [11], С. А. Романюка [14], І. В. Степанової [15], М. Ю. Паршиної [12], Ю. Є. Приданникової [13], О. К. Ткачової [16], О. М. Шаповалової [17], Ю. П. Шарова [18] та інших дослідників.

Метою статті є аналіз еволюції впровадження підходів стратегічного управління в публічну сферу, обґрунтування використання наукових методів в процесах забезпечення стратегічного регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Етимологія слова «стратегія» сходиться до Класичної Греції. У Середньовіччі і в сучасну епоху на зміну цьому терміну прийшло поняття військового мистецтва. У його рамках досліджувалася корисність альянсів, роль битви, відносні переваги сили і хитрощів. Слово «стратегія» почали використовувати у Британії, Франції та Німеччині тільки в кінці XVIII ст., у світлі характерного для Просвітництва оптимізму, який передбачав, що війна – як і всі інші сфери людської діяльності – тільки виграє від застосування здорового глузду. Відродження цього терміна відображало також особливості сучасної війни, з величезними арміями і складними логістичними ланцюжками. Застосування збройної сили тепер вимагало ретельної підготовки і теоретичних розробок. Спочатку і цілі, і засоби перебували у віданні головнокомандувача, який відповідав як за формулювання стратегії, так і за її реалізацію. Однак з часом ці функції розділилися. Завдання ставили уряди, а вирішувати їх повинні були воєначальники.

У розпорядженні генералів були фахівці, які розробляли плани кампаній, втілювати які належало іншим. З урахуванням того, як швидко військові терміни переходять в інші сфери людської діяльності, включаючи державне управління, ідеї стратегічного планування увійшли в практику державно управлінської діяльності.

До 1960 р. згадки про стратегію в управлінні зустрічалися рідко. Підйом почався в 1970-х рр., а у 2000-х про управлінські стратегії говорили набагато частіше, ніж про військові. Це сталося завдяки широкому розповсюдженню літератури, в якій йшла мова про стратегічні підходи до управління.

Основна маса цієї літератури (від Сунь-Цзи До Клаузевіца та від Альфреда Чандлера [21] до

Майкла Портера [31]) присвячена двом головним областям: війні (перемозі над ворогом) і бізнесу (придбанню та утриманню конкурентних переваг) [23, 29, 33]. Можна виділити кілька загальних для обох груп принципів і факторів: поведінка і менталітет конкурентів, критично важливі ресурси, моральний дух і мотивація, сприйняття і дійсність. У літературі робиться акцент на важливості рішучих дій (і швидких перемог) з точки зору завоювання довіри і формування зацікавлених у змінах груп.

Незважаючи на перераховані вище загальні риси стратегічної діяльності, органи державної влади досить часто стикаються з принципово іншими труднощами. Стратегія державної організації жодним чином не спрямована на завоювання конкурентних переваг. Державна організація має справу з вельми специфічними обмеженнями (включаючи громадську думку, політичні протистояння або можливості підвищення податків). Вона може використовувати унікальні стратегічні інструменти (включаючи законодавство, податки і регулювання). У процесі управління державні організації, як правило, керуються великою кількістю цілей, діючи в більш складному й мінливому середовищі, оскільки їм доводиться задовольняти потреби представників самих різних зацікавлених груп. Крім того державні організації намагаються не просто пристосуватися до зовнішнього середовища, але й змінити його. У загальному випадку вони стикаються з більш широким комплексом мотивів, що включає як внутрішні рушійні сили (турбота про людей, навчання та захист), так і власну вигоду. Частково всі названі відмінності знаходять відображення в корпусі літератури, що тільки формується, який присвячений стратегіям у державних організаціях [20, 22, 25], і в більш широкій кількості джерел з менеджменту та адміністрування в державному секторі [19, 24, 26, 27, 30, 32].

Незважаючи на значну кількість джерел, єдиного визначення терміну «стратегія», що описує сферу його застосування і її межі, не існує. Одне з найбільш популярних сучасних визначень говорить, що це наука про підтримку балансу між цілями, способами і засобами; наука про визначення цілей, а також про ресурси та методи для їх досягнення [28]. Для такого балансу потрібно не тільки визначитися з бажаними цілями, а й сформулювати їх так, щоб їх досягнення стало можливим з урахуванням наявних ресурсів.

О. Б. Ватченко та О. А. Андрейченко зробили аналіз визначень поняття «стратегія», які наведені в роботах І. Ансоффа, Е. Кассельса, А. В. Дібрової, А. А. Цирьонові, О. С. Віханського, І. Ніколаєва, А. А. Томпсона, Т. Л. Мостенської, Г. М. Бакуш, А. П. Корчагіна. Аналіз виявив два підходи до досліджуваної проблеми: частина науковців схиляються до думки, що стратегія є планом дій, який охоплює велику кількість сторін діяльності будь-якої організації з детальним описом майбутнього задля досягнення результату. Інший підхід полягає у тому, що стратегія обмежується лише певним обраним напрямком дій організації і не включає деталізованих планів по досягненню бажаних результатів діяльності [3].

У вітчизняній науці державного управління поняття «стратегія» (грец. *στρατηγία* – мистецтво полководця) визначається як підхід до розв'язання критично важливих і складних (стратегічних) проблем; модель програмування діяльності для досягнення встановлених цілей. Стратегія обов'язково визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), які дають корисну основу для розподілу обмежених ресурсів [18].

Стратегічне планування є одним із найважливіших завдань публічно-управлінської діяльності, що передбачає встановлення цілей розвитку держави, з метою пошуку оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень [1]. Загалом ми погоджуємося з авторами, хоча маємо підкреслити подвійне навантаження стратегічного планування, адже воно одночасно виступає і завданням, і інструментом стратегічного управління.

У роботі [14, с. 15–16] окреслені деякі методологічні аспекти, які є важливими для дослідження поняття стратегії в публічній сфері. По-перше, стратегія завжди є вибором певної альтернативи сукупності рішень, яка детермінує поведінку суб'єкта (спосіб діяльності, її мотивацію) певний час, коли ця сукупність рішень обрана. По-друге, часовий період, на який обирається органом публічної влади та чи інша альтернативна сукупність рішень, також детермінується цією сукупністю, тобто стратегія визначається на певний обмежений період часу. Таким чином, визначення довго- чи короткостроковості стратегії зумовлюється адекватністю періоду, на який обирається певна сукупність рішень.

По-третє, інші рішення, що приймаються публічними органами влади, але не входять в обрану альтернативу, не повинні змінювати їх поведінку в рамках стратегії, інакше сам сенс стратегії зникає. Отже, інші рішення (поза обраною альтернативою) мають бути або підпорядковані обраній альтернативі (субординація), або принаймні не суперечити цій альтернативі.

С. А. Романюк вважає, що термін «стратегія» доцільно характеризувати з огляду на низку таких контекстів:

- як специфічний результат управлінської діяльності, який являє собою обґрунтування вибору певного напрямку розвитку об'єкта (країни, регіону, територіальної громади, окремого сектору публічної сфери), що базується на аналізі внутрішніх її можливостей та середовища, у якому вона діє, з метою збереження існуючого стану або його зміни заради досягнення свідомо обраних цілей;

- як процес формування та реалізації певних рішень, обраних на альтернативній основі та спрямованих на досягнення визначених цілей протягом конкретно визначеного часу. Вона має власну специфіку і відрізняється від поточного процесу прийняття рішень;

- як предмет особливого виду управлінської діяльності, що уособлює специфіку компетентностей осіб, які займаються цією діяльністю, і яка зосереджується виключно на формуванні стратегічних рішень. Виробленням стратегіч-

них рішень займаються не тільки окремі групи менеджерів в організації (чи працівників органів публічної влади), а й цілі компанії (організації), що спеціалізуються в цій сфері. В обох випадках ідеться про висококваліфікованих фахівців, які володіють спеціальними знаннями, вміннями та практичними навичками [14, с. 24–25].

Таким чином, можна стверджувати, що в галузі науки публічного управління та адміністрування поняття стратегії треба розглядати як управлінську категорію, зміст якої полягає у визначенні та здійсненні певного переліку управлінських впливів на всі підсистеми регіонального системного утворення з метою досягнення бажаного рівня їх розвитку на основі аналізу ресурсів та можливостей, що затверджується у вигляді офіційного документу на конкретний період часу.

У науковій літературі існують чотири основних підходи до типологізації стратегічного менеджменту: класичний, еволюційний, процесуальний та системний, сутність яких наведена в таблиці 1.

Отже, використання системного підходу під час формування та реалізації стратегій регіонального розвитку забезпечує відображення соціальних систем через стратегічні цілі та процеси. На зміст та характер стратегій суттєво впливають відмінності в регіональних соціальних структурах, ринках, культурі та інших особливостях регіону. Регіональні спільноти занад-

Таблиця 1

Підходи до типологізації стратегічного менеджменту

Підхід	Сутність
Класичний	Розглядає стратегію як раціональний процес детального розрахунку та аналізу, спрямований на максимізацію довготривалої переваги. Визначає необхідність довгострокового планування та оцінки.
Еволюційний	Найбільш ефективним у побудові стратегії еволюційний підхід вбачає впровадження великої кількості незначних ініціатив, спостереження за якими з часом дає можливість визначити, які з них дієздатні, розвиваючи на їх основі успіх і усуваючи недієздатні.
Процесуальний	Базується на фундаментальних відкриттях, пов'язаних із когнітивними обмеженнями раціональної поведінки та мікрополітикою організацій. Він ставить під сумнів доцільність довготривалого планування.
Системний	Безпосередньо враховує правила та норми локального суспільства, інтереси соціальних груп. Для системного підходу важливим є відмінності між соціальними системами територій та зміни в соціальній системі всередині територій. Відмінності в підходах до формування стратегій достатньо стійкі як серед територій, так і всередині територій, оскільки вони відображають особливості реальних економічних, соціальних та політичних умов діяльності. Основа таких відмінностей криється в особливостях середовища, в якому відбувається розвиток конкретної території, який залежить не тільки від суто економічних факторів (наявність ресурсів, кваліфікованої робочої сили, абсолютних та відносних переваг виробництва товарів і послуг, нових технологій тощо), а й залишається детермінованим територіальними, історичними (часовими), соціальними, культурними, інституційними чинниками, що можуть підсилювати дію один одного. Розмір окремої території, рівень розвиненості інших територій, що її оточують, також має суттєвий вплив на формування стратегії розвитку

Складено автором на основі джерел [14]

то складні, щоб вважати можливою уніфікацію поведінки акторів регіонального розвитку, у тому числі під час формування стратегій. Отже, системний підхід дає можливість відмовитись від розробки єдиної універсальної моделі стратегії та врахувати наведені чинники у процесах стратегування регіонального розвитку.

Використання системного підходу дозволяє виділити основні особливості регіону, які необхідно враховувати під час розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку:

- цілісність регіону як соціо-еколого-економічної системи;
- підпорядкованість цілям розвитку системи вищого рівня (країни), підсистемою якої є регіон;
- наявність складових елементів, кожен з яких також є системою;
- властивості регіону як системи в цілому не зводяться до властивостей складових його елементів;
- динамізм (знаходження в постійному процесі еволюції);
- безперервність функціонування (зупинка в розвитку призводить до знищення, розпаду системи);
- здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей;
- керованість (через органи регіонального управління);
- складність і багаторівневий характер структури [4].

На думку А. І. Гнатенко, використання системного підходу до стратегічного планування у сфері публічного управління регіональним розвитком передбачає аналіз середовища цього процесу. Автор пропонує виділити техніко-економічне, соціокультурне, політико-правове та еколого-демографічне середовище. Техніко-економічне середовище визначається станом економіки, рівнем розвитку економічних процесів та кон'юктурою ринків, «технологічними проривами» та рівнем розвитку науково-технічного прогресу. Соціокультурне середовище орієнтує на рівень та якість життя населення, високий рівень розвитку громадянського суспільства, рівень довіри населення до влади. Політико-правове визначається стабільністю державної політики влади, рівнем корупованості влади, досконалістю законодавства тощо. Еколого-демографічне середовище характеризується природнокліматичними умо-

вами, динамікою чисельності населення, рівнем його кваліфікації, розміщенням природних ресурсів тощо [5].

Таким чином, системний підхід дозволяє ідентифікувати регіон як підсистему мезорівня та обґрунтовує необхідність розробки й реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону з врахуванням, з одного боку, стратегічних цілей державного розвитку, спрямованих на розвиток регіонів на основі дотримання балансу інтересів країни і регіонів, а з другого боку, балансу інтересів кожного окремого регіону з дрібнішими територіальними утвореннями, що входять до складу цього регіону (міст, районів, селищ і так далі). Системний підхід передбачає багатосторонню ув'язку зовнішніх і внутрішніх чинників, а також шляхів розвитку регіону [9].

Теоретичне обґрунтування алгоритму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком, зроблене на основі аналізу праць [1; 3; 4; 5; 9; 14; 18] дозволяє запропонувати етапи розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку, які наведені в таблиці 2.

Розглянемо докладніше використання наведених методів у ході формування та реалізації стратегій регіонального розвитку.

Метод факторного аналізу використовується на першому, восьмому та дев'ятому етапах. Метод дає змогу визначити причини зміни показника регіонального розвитку, розрахувати його відхилення внаслідок дії одного або декількох факторів [15].

Метод системного аналізу використовується на першому етапі з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, передбачає збір інформації та створення бази даних. Він включає: визначення меж системи, входів і виходів, окреслення зовнішнього середовища; виявлення цілей функціонування та розвитку системи; структурування (формування внутрішньої структури) системи [16].

Метод ситуаційного аналізу використовується на першому та восьмому етапах з метою оцінки умов розвитку об'єкта управління, а саме: чинної нормативно-правової бази, наявного потенціалу, факторів і тенденцій розвитку, проблем розвитку та їхніх глибинних причин [8].

Кореляційно-регресійний аналіз використовується на першому та восьмому етапах для створення математичної моделі зв'язку, аналітичного виразу залежності між використовуваними

Таблиця 2

Етапи розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку та їх методичне наповнення

Етап	Методи, які використовуються
Перший – аналіз поточного стану та тенденцій регіонального розвитку	Факторний, системний, ситуаційний та кореляційно-регресійний аналіз
Другий – проведення стратегічного аналізу регіонального розвитку	SWOT-аналіз, ABC-аналіз та PEST-аналіз
Третій – формування бачення майбутнього, місії регіонального розвитку	Методи екстраполяції та інтерполяції, нормативний та соціологічні методи
Четвертий – визначення стратегічних цілей і пріоритетів розвитку	Методи екстраполяції та інтерполяції та соціологічні методи.
П'ятий – формування сценаріїв та прогнозів регіонального розвитку	Методи експертної оцінки, балансовий метод і метод сценаріїв
Шостий – вибір сценарію стратегії регіонального розвитку	Методи експертної оцінки, соціологічні методи та метод моделі теорії ігор
Сьомий – реалізація стратегії регіонального розвитку через конкретний план дій	Програмно-цільовий, балансовий, нормативний та соціологічні методи.
Восьмий – оцінка та моніторинг виконання стратегії регіонального розвитку	Факторний, ситуаційний і кореляційно-регресійний аналіз
Дев'ятий – аналіз ефективності, результативності стратегії регіонального розвитку, коригування місії та цілей	Факторний, розрахунково-конструктивний метод, аналіз і синтез, SWOT-аналіз

Складено автором на основі джерел [5]

ними у процесі планування величинами. Цей метод ґрунтується на вивченні всієї структури взаємозв'язків між змінними, тобто на виявленні графологічної суті взаємозв'язків і побудови відповідної рекурсивної системи рівнянь [13].

SWOT-аналіз використовується на другому та дев'ятому етапах. SWOT-аналіз – метод аналізу, що полягає в поділі факторів і явищ на чотири категорії: Strengths (переваги), Weaknesses (недоліки), Opportunities (можливості) і Threats (загрози) [14, с. 19].

ABC-аналіз використовується на другому етапі. Це метод аналізу, що полягає у групуванні інформації про ситуацію, за трьома критеріями: Advantage (перевага), Barrier (бар'єр), Controversial (спірний). Уся інша інформація, яка не може бути зарахована до жодної з цих груп, – відкидається як зайва [12].

PEST-аналіз використовується на другому етапі. Забезпечує аналіз факторів макросередовища, що впливають або можуть істотно впливати в майбутньому на діяльність об'єкта управління, визначенні характеру цього впливу, виявленні тенденції зміни факторів і визначенні можливих змін у макросередовищі на різних етапах. Призначений для виявлення політичних (Political), економічних (Economic), соціальних (Social) і технологічних (Technological) аспектів розвитку [14, с. 19–20].

Методи екстраполяції та інтерполяції використовуються на третьому та четвертому етапах. Метод екстраполяції припускає визначення

планових показників на основі їхньої динаміки в минулому. Метод інтерполяції є зворотним показником екстраполяції, тобто спочатку визначають мету на майбутнє, а потім визначають проміжні планові показники [5].

Нормативний метод використовується на третьому та сьомому етапах та передбачає обґрунтування планових показників системою науково розроблених норм і нормативів, на основі яких можуть визначатися, наприклад, потреби населення в тих чи інших товарах і послугах, використання робочих ресурсів тощо [5].

Соціологічні методи використовуються на третьому, четвертому, шостому та сьомому етапах. До групи соціологічних методів стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком можна віднести опитування, спостереження, експеримент. Опитування може здійснюватися у вигляді анкетування або інтерв'ю. Спостереження – метод збору необхідної інформації, сутність якого полягає в безпосередній реєстрації фактів, явищ, процесів, які відбуваються в соціальній реальності. Метод експерименту полягає в теоретичному обґрунтуванні певних закономірностей і напрямів розвитку регіонів чи їх окремих складових. Однак, щоб уникнути великих збитків, його апробація здійснюється на певній кількості об'єктів економічної діяльності [11, с. 14].

Методи експертної оцінки використовуються на п'ятому та шостому етапах. Метод експертної оцінки

пертої оцінки заснований на використанні непрямої і неповної інформації, досвіду фахівців-експертів, їхньої інтуїції. Широко відомі такі методи організації роботи експертів, як мозковий штурм, Делфі, Паттерн тощо [7].

Балансовий метод використовується на п'ятому та шостому етапах та передбачає використання засобів, які покликані забезпечити зв'язок потреб і ресурсів, вимірювання витрат і результатів у відтворювальному процесі. Баланс являє собою систему показників, які характеризують ресурси за джерелами надходжень та їх розподіл за всіма напрямками витрат [17].

Метод сценаріїв використовується на п'ятому етапі та передбачає реальний опис тенденцій, які можуть виявитися в регіоні в тій або іншій галузі в майбутньому. В основі сценарію лежить виявлення гіпотетичного стану об'єкта моделювання за чітко сформульованих припущень. Звичайно розробляється кілька сценаріїв (зазвичай, це оптимістичний, песимістичний та реалістичний), на яких потім перевіряється та чи інша стратегія [2].

Метод моделі теорії ігор використовується на шостому етапі у дослідженні оптимальної стратегії в ситуаціях ігрового характеру. Відбувається моделювання ситуації математично, тобто представлення ситуації як гри двох, трьох і так далі гравців, кожен з яких переслідує мету максимізації своєї вигоди, свого виграшу за рахунок іншого [5].

Програмно-цільовий метод використовується на шостому етапі та передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни або територіальної громади [6].

Розрахунково-конструктивний метод використовується на дев'ятому етапі та передбачає розробку кількох варіантів вирішення певної економічної проблеми, їх оцінку з наступним вибором найкращого з них. Цей метод включає багато прийомів, що забезпечують відносну точність прогнозів і планових показників [21].

Методи аналізу та синтезу використовуються на дев'ятому етапі та представляють собою розкладання процесів регіонального розвитку на складові елементи (аналіз), узагальнення аналітичних даних або їх інтеграція у єдине явище (синтез) [10].

Висновки і пропозиції. Визначено теоретичну сутність стратегії у публічному управлін-

ні, зміст якої полягає у визначенні та здійсненні певного переліку управлінських впливів на всі підсистеми регіонального системного утворення з метою досягнення бажаного рівня їх розвитку на основі аналізу ресурсів та можливостей, що затверджується у вигляді офіційного документу на конкретний період часу.

Виокремлено чотири основних підходи до типологізації стратегічного менеджменту: класичний, еволюційний, процесуальний та системний та наведений їхній теоретичний зміст.

Узгоджено етапи розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку та запропоновано їхнє методичне наповнення. Використання наведених наукових методів в процесах стратегічного управління регіональним розвитком дозволить більш якісно організувати підготовку регіональних стратегій та стане передумовою того, що регіональна спільнота отримає дієвий документ, виконання якого дозволить досягти нового стану регіонального системного утворення.

Напрямки подальших досліджень вбачаємо у проведенні аналізу діючих стратегій регіонального розвитку в Україні на відповідність їх Державній стратегії регіонального розвитку та визначення пріоритетів розвитку.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Стратегічне планування в державному управлінні. *Енциклопедія державного управління*. Київ, 2011. Т. 1. С. 609.
2. Бухаріна Л. М. Методика вибору стратегічних сценаріїв розвитку регіону. *Науковий вісник Чернівецького університету. Економіка*. Чернівці, 2013. Вип. 650–652. С. 264–271.
3. Ватченко О. Б., Андрейченко О. А. Стратегічне планування розвитку регіонів України. *Економічний простір*. Дніпро, 2016. № 113. С. 15–26.
4. Вишиванюк М. В. Теоретичні передумови формування стратегії сталого розвитку регіонів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. Київ, 2012. Вип. 4. С. 284–291.
5. Гнатенко А. І. Теоретичні підходи до визначення механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків, 2013. № 2. С. 105–113.
6. Держак Н. О. Впровадження програмно-цільового методу у стратегічне планування розвитку регіону: прикладний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, 2020. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_2_12.

7. Жученко А. М. Теоретичні основи стійкого розвитку регіону на основі інтенсифікації інвестиційної діяльності з розробкою математичних методів експертно-статистичного оцінювання. *Причорноморські економічні студії*. Одеса, 2017. Вип. 16. С. 110–115.
8. Ільницька Т. А. Місце та роль ситуаційного аналізу в сучасному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2014. № 3. С. 72–78.
9. Кухарська Н. Регіональне стратегування – основа формування стратегії розвитку регіону. *Економіст*. Київ, 2012. № 1. С. 63–65.
10. Найчук А. Аналіз і синтез як методи пізнання сутності держави. *Проблеми дидактики історії*. Кам'янець-Подільський, 2015. Вип. 6. С. 21–28.
11. Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2012. 576 с.
12. Паршина М. Ю. ABC- та XYZ-аналізи в системі оцінки ефективності використання потенціалу регіонів України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки*. Херсон, 2015. Вип. 11(3). С. 102–105.
13. Приданникова Ю. Є. Прогнозування на основі статистичних методів (кореляційно-регресійний аналіз та метод статистичних рівнянь залежностей). *Прикладна статистика: проблеми теорії та практики*. Київ, 2015. Вип. 17. С. 139–147.
14. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 232 с.
15. Степанова І. В. Особливості стратегії розвитку регіонів України на основі факторного підходу. *Таврійський науковий вісник. Економічні науки*. Херсон, 2017. Вип. 98. С. 68–75.
16. Ткачова О. К. Застосування системного аналізу в задачах державного управління. *Ефективність державного управління*. Львів, 2014. Вип. 38. С. 223–229.
17. Шаповалова О. М. Рябенко А. С. Балансовий метод у розвитку регіональної економіки. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. Сєверодонецьк, 2013. № 16. С. 229–232.
18. Шаров Ю. П. Стратегія. *Енциклопедичний словник з державного управління*. Київ, 2010. С. 679.
19. Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. *Berkeley and Los Angeles : University of California Press*. 2001. 238 p.
20. Bryson J. Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. *San Francisco : Jossey-Bass*. 2004. 368 p.
21. Chandler A. (1962). Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise. *Cambridge : MIT Press*. 1962. 480 p.
22. Dror Y. The Capacity to Govern. *London : Frank Cass*. 2001. 264 p.
23. Heracleous L. Strategy and Organisation. *Cambridge : Cambridge University Press*. 2003. 256 p.
24. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction. *London : Palgrave Macmillan*. 2003. 416 p.
25. Joyce P. Strategic Management for the Public Services. *London : Open University Press*. 1999. 222 p.
26. Lindblom C. The Policy-Making Process. *London : Pearson*. 1994. 176 p.
27. Lozeau D. The Corruption of Managerial Techniques by Organizations. *Human Relations*. 2002. Vol. 5/5. P. 537–564.
28. Lykke A. Toward an Understanding of Military Strategy. *Military Strategy: Theory and Application*. Carlisle, PA: U.S. Army War College. 1989. P. 3–8.
29. Mintzberg H. The Rise and Fall of Strategic Planning. *London: FT/Prentice Hall*. 1994. 677 p.
30. Parsons W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. *London: Edward Elgar*. 1995. 704 p.
31. Porter M. What is strategy? *Harvard Business Review*. 1996. Vol. 74, Iss. 6. P. 61–78.
32. Rainey H. Understanding and Managing Public Organizations. *San Francisco* 2003. 594 p.
33. Woods A., Joyce P. Strategic Management: A Fresh Approach to Developing Skills, Knowledge and Creativity. *London : Kogan Page*. 2001. 578 p.

Korniiievskyi S. V. Theoretical fundamentals of strategic management of regional development

The article provides a solution to a topical scientific problem of theoretical generalization of the content of strategic management of regional development and a set of methods for its implementation to ensure regional development.

The article notes that until 1960, references to management strategy were rare. The rise began in the 1970s, and in the 2000s, management strategies were talked about much more often than military ones. This was due to the widespread dissemination of literature on strategic management approaches.

The article proves that there are several general principles and factors for the two main areas of strategic literature: war (victory over the enemy) and business (acquisition and maintenance of com-

petitive advantage), namely: behavior and mentality of competitors, critical resources, morale and motivation, perception and reality. The literature emphasizes the importance of decisive action (and quick victories) in terms of gaining trust and forming groups interested in change.

The author notes that government organizations deal with very specific constraints (including public opinion, political confrontation, or opportunities to raise taxes) and can use unique strategic tools (including legislation, taxes, and regulation). In the management process, government organizations are usually guided by a large number of goals, operating in a more complex and changing environment, as they have to meet the needs of representatives of various stakeholders. In addition, government organizations are trying not only to adapt to the external environment, but also to change it. Given these features of the use of strategic approaches in public management of regional development allows to ensure the competitiveness of regions and sustainability of their development.

The article proposes the stages of development and implementation of regional development strategy and their methodological content. Among the scientific methods proposed for use in the development and implementation of regional development strategies are: analysis and synthesis, factor, system, situational and correlation-regression analysis, SWOT-analysis, methods of expert evaluation, sociological methods, program-target, balance, normative methods, etc.

It is concluded that the use of these scientific methods in the processes of strategic management of regional development will better organize the preparation of regional strategies and will be a prerequisite for the regional community to receive an effective document, the implementation of which will achieve a new state of regional system formation.

Key words: *strategy, strategic management, regional development strategy, stages of strategy development, methodical content of strategy development and implementation.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

UDC 378.4 (447)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.4>

Yu. M. Atamanchuk

Doctor of Pedagogical Sciences, Professor,
Professor at the Department of Social Pedagogy and Social Work
V. O. Sukhomlynskyi Mykolaiv National University

ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF EDUCATIONAL SERVICES MARKET REGULATION

The effectiveness of state regulation of the market of educational services in Ukraine involves several stages. Each of them regulates a certain component of the effectiveness of state regulation.

By government regulation we mean an alternative mechanism that compensates for market inefficiency. The basis for government intervention are market gaps, errors.

The market and the state are not without flaws: the choice between the market and the state is only a choice between different degrees and types of imperfection. However, in a real mixed economy, state regulation is a typical phenomenon, so there are grounds for its analysis and evaluation.

There are the following types of efficiency of state regulation: economic, social, adaptive.

Economic efficiency presupposes the conformity of the obtained result to the set socio-economic goal and the methods by which it is achieved.

Social efficiency implies a social, or social, succession of political and economic measures taken by the state, as the influence of most instruments of public policy is twofold and contradictory.

The adaptive efficiency of state regulation is subject to both static and dynamic analysis.

Static analysis considers adaptive efficiency in the narrow sense as a response to developments in the economy, as well as change. Dynamic analysis covers a broader aspect: the subject is the active activities of the state aimed at preventing problems that arise.

The effectiveness of the state in the market of educational services depends not only on the increase in budget allocations, especially since public revenues and the public sector always have relative growth limits.

The highest form of state regulation is state programming, as it involves the integrated use with a global goal of all elements of state regulation of the economy: political, economic rules and contracts.

An example of state programming is the structural reforms that are being carried out in Ukraine today. An important component of structural reforms is education reform.

Public administration is carried out through the process of interaction between objects and subjects of public administration. The subjects of public administration are the executive authorities, and the object is the system they govern, in those who are subject to the will of the subjects and their decision.

Key words: market of educational services, state regulation, efficiency, public administration, education systems.

Formulation of the problem. Among the many events of the twentieth century. there was one that is of great importance in the development of mankind, formed and formed the science of management, which is developing rapidly and has penetrated into almost all areas of human activity, including and in the field of education. That is why the theory and practice

of educational management in Ukraine is experiencing a period of accumulation of various facts and their understanding in the context of national culture.

As you know, the current areas of activity in the field of higher education and science of Ukraine are the European level of quality and accessibility of education, its spiritual orientation, democratiza-

tion, development of society on the basis of new knowledge.

The problem of improving the efficiency of management has always been and remains relevant. Economic change requires adjustment of approaches at all levels of education.

Scientific management of education requires, first of all, serious information support, which reflects the key aspects of the educational process and is the basis for the formation of scientifically sound, objective and operational management influences, management decisions.

Analysis of recent research. Due attention is paid to the problem raised by us, in particular: methodological principles of modern philosophy of education are improved (V. Andrushchenko, G. Vasyanovich, I. Zyazyun, V. Kremen, V. Ognevyuk, P. Saukh), problems of state management of modern education system are considered. (V. Beschastny, V. Halperina, V. Zhuravsky, V. Krasnyakov, K. Korsak, V. Lugovyi, S. Nikolaenko, V. Ogarenko, L. Prokopenko), the issues of information support of educational institutions management were reflected in the works (Y. Atamanchuk, V. Bondar, G. Yelnikova, Y. Konarzhevsky, V. Maslov, V. Pikeln, T. Shchamova and others).

Formulation of the goals of the article. The purpose of the article is to study the effectiveness of state regulation of the market of educational services in modern conditions.

Presenting main material. The analysis of the effectiveness of state regulation of the market of educational services involves several stages.

First, it is necessary to formulate a definition of the effectiveness of state regulation in general. Second, identify the types and criteria for the effectiveness of state regulation. Third, in accordance with the selected types and criteria to assess the effectiveness of state regulation of the market of educational services in Ukraine. Fourth, based on the evaluation, develop recommendations for improving efficiency.

By government regulation we mean an alternative mechanism that compensates for market inefficiency. The basis for government intervention are market gaps, errors. Along with this phenomenon, there are "failures" or "fiascos" of the state, which were first analyzed by supporters of the theory of social choice. Failures (fiascos) of the state are cases when the state is unable to ensure the efficient allocation and use of public resources.

Traditionally, the failures of the state include the following situations: mismatch of budget reve-

nues and expenditures, high probability of achieving results other than those set, uneven distribution of resources, limited information needed for decision-making, imperfect political process, limited control over bureaucracy, inability to fully anticipate and control and the long-term consequences of its decisions.

In addition, the failures of the state include the lack of clear criteria for efficiency. If for any firm a clear criterion of efficiency is profit, then the activities of government agencies are evaluated on the basis of independently developed criteria, which on the one hand, can not but complicate the analysis, but, on the other hand, makes it relevant [1, p. 43].

Thus, both the market and the state are not without flaws: the choice between the market and the state is only a choice between different degrees and types of imperfection. However, in a real mixed economy, state regulation is a typical phenomenon, so there are grounds for its analysis and evaluation.

Theoretically, we can distinguish the following types of effectiveness of state regulation: economic, social, adaptive.

Economic efficiency presupposes the conformity of the obtained result to the set socio-economic goal and the methods by which it is achieved.

Social efficiency implies a social, or social, succession of political and economic measures taken by the state, as the influence of most instruments of public policy is twofold and contradictory. There are quite a number of different notions of justice in society, which limits the scope of maximizing the economic efficiency of government decisions and creates the problem of choosing between efficiency and justice. All other things being equal, different businesses can evaluate government performance on the basis of their own different criteria. Thus, the state, represented by the legislature, is forced to seek a compromise between various aspects of justice, which often reduces the economically optimal allocation and use of public resources. Therefore, when developing new models of economic policy, it is necessary to take into account the social climate.

The adaptive efficiency of state regulation is subject to both static and dynamic analysis. Static analysis considers adaptive efficiency in the narrow sense as a response to developments in the economy, as well as change. Dynamic analysis covers a broader aspect: the subject is the active activi-

ties of the state aimed at preventing problems that arise [1, p. 46].

The economic basis of state regulation is the part of gross domestic product (GDP) that is redistributed through the state budget and extrabudgetary funds and state property. The inefficiency of state regulation of education is manifested in insufficient budget funding, because other things being equal, the efficiency of state economic regulation is higher, the higher state revenues and the greater the share of GDP redistributed by the state in favor of education.

The efficiency of the state in the market of educational services depends not only on the increase in budget allocations, especially since public revenues and the public sector always have relative growth limits. In addition, international experience shows that the largest investments in education are ineffective if they are not associated with the necessary organizational and substantive changes.

The highest form of state regulation is state programming, as it involves the integrated use for global purposes of all elements of state regulation of the economy: political, economic rules and contracts. As a rule, programs provide socio-economic development in the desired direction. Programming allows to use all means of state regulation and to avoid contradictions and inconsistencies of regulatory measures of separate state bodies.

The programs define strategic goals, tactical tasks, necessary financial resources, as well as the expected results of solving the tasks (including both direct and final results), the timing of their implementation (during which period a socially significant effect or problem must be achieved), target groups are defined, a system of quantitatively measurable indicators (indicators of social and economic efficiency) and their target values for monitoring and evaluation of the level of achievement of goals and objectives are described [1, p. 48].

An example of state programming is the structural reforms that are being carried out in Ukraine today. An important component of structural reforms is education reform.

Public administration is carried out through the process of interaction between objects and subjects of public administration. The subjects of public administration are the executive authorities, and the object is the system they govern, ie those who obey the will of the subjects and their decision.

Knowledge of the basic characteristics of objects and subjects of public administration

greatly facilitates the process of making managerial decisions [2, p. 26].

One of the factors of successful functioning of the education system is the willingness of heads of educational institutions to act optimally in the specific educational environment of the region on the basis of theoretical understanding of the essence of the management process as a whole system.

Such readiness presupposes the formation of awareness of the essence of regional educational policy; development of managerial and organizational skills, which in combination with others ensure the successful performance of professional functions in specific, including specific, educational conditions; study of the peculiarities of the organization and implementation of the management process at its various levels; formation of the ability to effectively solve management problems based on the conditions of the multicultural environment of a particular region; awareness of ethical aspects of taking into account regional educational needs of the population in professional activities; equipping with the ability to creatively use the most rational means of organizational, pedagogical and managerial activities [3, p. 63].

Conclusions and suggestions. Thus, the analysis of the field of educational services showed that theoretically it is a complex mechanism of state regulation with closely related elements. Achieving our goal is directly related to how fully these elements of innovation will be implemented and used. Using the results we found, we evaluated the effectiveness of state regulation of the market of educational services. Thus, assessing the economic efficiency of state regulation of educational services on a scale: high-medium-low, we can talk about low economic efficiency.

Democratic principles in the management of educational services are still underdeveloped, and this applies primarily to self-government. In this aspect, it is necessary to legislate a fairly broad participation of various segments of the educational community in governance, in particular in the discussion and examination of laws and other regulations on education; in the development of educational programs, model curricula, state educational standards; in the management of the actual educational organizations and institutions; in license, attestation examination.

A study of the management system of educational services in Ukraine allows us to conclude that it is still far from perfect, and, above all, this

is due to the shortcomings of the legal framework of public education management.

Список використаної літератури:

1. Шилова В.І. Ринок освітніх послуг: управлінський аналіз : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2009. 144 с.
2. Верунків Л.В. Детермінації ресурсного потенціалу людини у системі державного управління. *Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції «Управління в освіті»* / відп. ред. Л.Д. Кизименко. м. Львів, 16–18 квітня 2015 р. Львів, 2015. С. 25–27.
3. Задорожна-Княгницька Л.В. Регіональні проблеми управління освітою. *Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції «Управління в освіті»* / відп. ред. Л.Д. Кизименко. м. Львів, 16–18 квітня 2015 р. Львів. 2015. С. 62–64.

Атаманчук Ю. М. Аналіз ефективності регулювання ринку освітніх послуг

Ефективність державного регулювання ринку освітніх послуг в Україні передбачає кілька етапів. Кожен з них регулює певний компонент ефективності державного регулювання.

Державним регулюванням ми називаємо альтернативний механізм, який компенсує неефективність ринку. Основою державного втручання є ринкові прогалини, помилки.

Ринок і держава не позбавлені недоліків: вибір між ринком і державою – це лише вибір між різними ступенями та типами недосконалості. Однак у реальній змішаній економіці державне регулювання – типово явище, тому є підстави для його аналізу та оцінки.

Розрізняють такі типи ефективності державного регулювання: економічний, соціальний, адаптивний.

Економічна ефективність передбачає відповідність отриманого результату поставленій соціально-економічній цілі та методам, за допомогою яких він досягається.

Соціальна ефективність передбачає соціальну послідовність політичних та економічних заходів, уживаних державою, оскільки вплив більшості інструментів державної політики є двояким і суперечливим.

Адаптивна ефективність державного регулювання підлягає як статичному, так і динамічному аналізу.

Статичний аналіз розглядає адаптивну ефективність у вузькому розумінні як реакцію на розвиток економіки, а також зміни. Динамічний аналіз охоплює ширший аспект: предметом є активна діяльність держави, спрямована на запобігання виникаючим проблемам.

Ефективність держави на ринку освітніх послуг залежить не лише від збільшення бюджетних асигнувань, тим паче, що державні доходи та державний сектор завжди мають відносні межі зростання.

Найвищою формою державного регулювання є державне програмування, оскільки воно передбачає комплексне використання з глобальною метою всіх елементів державного регулювання економіки: політичних, економічних норм та контрактів.

Прикладом державного програмування є структурні реформи, які сьогодні проводяться в Україні. Важливою складовою структурних реформ є реформа освіти.

Державне управління здійснюється через процес взаємодії об'єктів та суб'єктів державного управління. Суб'єктами державного управління є органи виконавчої влади, а об'єктом – система, якою вони керують, у тих, хто підпорядковується волі суб'єктів та їх рішенням.

Ключові слова: ринок освітніх послуг, державне регулювання, ефективність, державне управління, системи освіти.

А. М. Гавришаспірант кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті відображено нинішній стан державного регулювання у галузі енергоефективності житлово-комунального господарства, деталізовано сучасний стан та перспективи розвитку через призму сучасних напрацювань низки вчених. Оцінено практичну роль та значимість ефективності проекту Реформи у сфері енергоефективності України за підтримання Німецького товариства міжнародної співпраці Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ GmbH). Визначено змістове наповнення та сутність поняття «енергоефективність» виходячи із контексту регіонально-галузевого виміру нинішньої української держави. Розглянуто Енергетичну стратегію України на період до 2035 р. з точки зору забезпечення реалізації державно-регіональної політики у галузі енергоефективності у сучасній Україні. Проведено комплексне аналізування Закону України «Про Фонд енергоефективності» й результатів його втілення. Здійснено аналіз законопроекту № 2458 «Щодо внесення змін до деяких законів України відносно врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» й конкретизовано його прогалини. Перераховано основоположні законодавчі акти України, якими регулюється функціонування галузі житлово-комунального господарства в якості найбільшого споживача енергетичних ресурсів, через призму теми державного регулювання енергоефективності. Визначено актуальність та виділено перспективні результати від ухвалення Закону України «Про енергоефективність». Виявлено перспективні напрямки майбутньої теоретико-практичної дослідної діяльності щодо державного регулювання енергоефективності у межах сучасного житлово-комунального господарства.

Охарактеризовано галузь житлово-комунального господарства з позиції енергоефективності. Визначено головні стратегічні напрями і шляхи досягнення мети енергоефективності у галузі українського житлово-комунального господарства. Виділено перспективні напрями подальшої наукової роботи щодо поліпшення показників енергоефективності у сфері житлово-комунального господарства.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, енергетична стратегія, енергоефективність, директиви Європейського Союзу, ЕСКО-механізм, житлово-комунальне господарство, Фонд енергоефективності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в Україні відбуваються глибокі зміни, що впливають практично на всі види людської діяльності, зокрема і на сферу енергоефективності в галузі житлово-комунального господарства. Остання потребує модернізації з низки причин, і не тільки тому, що вона є однією із найбільш технічно відсталих галузей економіки з багатьма проблемами, які особливо загострилися останнім часом.

Ефективне державне регулювання енергоефективності житлово-комунального господарства дозволяє, в значній степені, вирішувати наявну проблематику як глобальних та націо-

нальних масштабів, так і проблеми регіонального розвитку [1, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатогранність аспектів удосконалення та розвитку енергоефективності у контексті галузі житлово-комунального господарства України відображено у численних працях таких вчених, як К. Братковська, В. Волков, Г. Дзяна, О. Комеліна, В. Лір, С. Войт, В. Геєць, Н. Коваль, Д. Лук'яненко, О. Комеліна та О. Максименко, П. Макаренко, О. Калініченко, В. Аранчій, С. Денисюка, І. Карпа, М. Ковалка, В. Геєць, В. Григоровський, С. Єрмілов, В. Лір, Ю. Яценко, В. Литвак,

В. Силич, М. Яворський, Г. Онищук, Н. Потапова та інших дослідників.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Віддаючи належне наявному науковому доробку, слід зазначити, що сучасні глобалізаційні й євроінтеграційні процеси та потреби українського суспільства зумовлюють необхідність подальшого усвідомлення сучасного стану енергоефективності у галузі ЖКГ і виділення наявних перспектив та шляхів їх досягнення. Все це і зумовило вибір теми дослідження, її актуальність і значення для теорії і практики науки державного регулювання.

Постановка завдання. Мета статті – теоретичне висвітлення та надання практичної оцінки державного регулювання у сфері енергоефективності у межах галузі житлово-комунального господарства сучасної України й визначення її сучасного стану та перспективних кроків щодо їх нормативно-правового удосконалення та розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для понятійного підґрунтя нинішньої державної політики у галузі енергоефективності характерна об'ємна термінологічна база, проте стрижневим поняттям у ній виступає енергоефективність, якою передбачається економія енергетичних ресурсів завдяки покращенню якості їхнього споживання.

Сьогодні одним із основних документів, що має забезпечувати реалізацію політики у галузі енергоефективності в Україні є Енергетична стратегія України на період до 2035 р., яка ґрунтується на ефективній експлуатації власних енергетичних ресурсів; модернізації інфраструктури ЖКГ; розширенні підходів до підвищення рівня енергоефективності його функціонування; сприянні ефективним ринковим реформам та якісному управлінню у цій сфері на державному та регіональному рівнях.

Основою цілеспрямованого втілення в життя потенціалу організаційного та технологічного енергозбереження є зростання цін на енергетичні ресурси, некомпенсоване старіння і вибуття генеруючих потужностей, погіршення стану сировинної бази паливно-енергетичного комплексу, фізичний і моральний знос теплових та електричних мереж, техніки, обладнання, будівель, глобальна екологічна напруженість, якою супроводжується нині розвиток світової енергетики [2, с. 1].

Головними чинниками, що негативно впливають на енергоефективність української економіки

є висока частка ресурсо- та енергоємних галузей у структурі економіки, зношені основні фонди більшості установ житлово-комунального господарства, застаріла техніка та виробничі технології, недосконалість законодавчої база у галузі енергоефективності. Відсутність єдиної бази даних щодо застосування енергетичних ресурсів є вагомою перепорою на шляху втілення моніторингу й належного контролю наявного стану.

Житлово-комунальне господарство не має сьогодні суттєвих коштів для впровадження програм енергоефективності, обмежені ресурси мають і органи місцевої та регіональної влади. Деякі можливості, особливо стосовно комунального сектору, надають міжнародні фінансові інституції в межах міжнародних проєктів підтримки енергоефективності в Україні. Однак проблематика залучення інвестицій у енергоефективність зостається доволі нагальною. У вагомому ступені її подолання залежить від інвестиційного клімату в Україні, до того ж нестабільна економічна ситуація мінімізує ентузіазм інвесторів. Проте, в загальному, за усунення цих перепон, ринок енергоефективних технологій може стати для них доволі привабливим [3, с. 55–56].

ЖКГ характеризуються високим рівнем споживання енергоресурсів та низьким рівнем енергоефективності та енергозбереження. Таким чином необхідним є здійснення модернізування установ житлово-господарського комплексу в напрямі підвищення рівня його загальної енергоефективності та одночасне удосконалення системи управління даною сферою і перехід на інноваційні управлінські технології враховуючи особливості економічного розвитку та стану житлово-комунального господарства [4, с. 136].

З урахуванням процесів євроінтеграції, останнім часом було втілено ряд вагомих дій у сфері енергоефективності у найбільш енергоємній галузі житлово-комунального господарства. Реформа енергоефективності є однією з пріоритетних реформ України, яка, до того ж, передбачалася Коаліційною угодою ще у 2014 р. Крім того, Україна взяла на себе зобов'язання щодо її виконання згідно з Директивами Європейського Союзу, вступивши до Енергетичного Співтовариства та підписавши Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом. Підвищення енергоефективності є важливим складником для підвищення енергетичної незалежності держави та скорочення енергоємності економіки.

Протягом кількох останніх років було досягнуто значного прогресу щодо впровадження реформ (зокрема у галузі житлових будинків): ухвалено вагомі закони, підзаконні акти тощо. Проте більша частина заходів з імплементації ще попереду. Реформу енергоефективності активно підтримує міжнародне співтовариство, зокрема Європейська Комісія, Світовий банк, Уряд Німеччини та інші партнери, які надають як технічну допомогу, так і співфінансують впровадження конкретних енергоефективних проєктів [5, с. 12].

Сьогодні Міністерством розвитку громад та територій України здійснюється робота щодо досягнення високих показників розвитку енергоефективності, і спрямована вона на вирішення завдань щодо забезпечення рентабельної діяльності та інвестиційної привабливості установ житлово-комунального господарства, формування конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, технічне переоснащення, підвищення енергоефективності житлово-комунального господарства та якості комунальних послуг у сучасних умовах.

Реалізація таких заходів та завдань з реформування енергоефективності країни втілюється за підтримання проєкту «Реформи у сфері енергоефективності України» Німецького товариства міжнародного співробітництва Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ GmbH) [6]. За підтримки GIZ GmbH розроблено механізм імплементації тематичних вимог директив Європейського Союзу в національне законодавство згідно з Угодою про асоціацію; спільно із закладами вищої освіти розроблено та представлено Міністерству освіти і науки України документи, що містять опис необхідних кваліфікаційних навичок для роботи у сфері енергоефективності; створено енергетичні інноваційні центри; провадиться діяльність стосовно фахового інформування суб'єктів енергетичної галузі, консалтингу, розроблення інструментарію запровадження складників реформи тощо.

Така реформа визрівала тривалий час. Підписуючи Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна підтвердила зобов'язання економити традиційні паливно-енергетичні ресурси завдяки підвищенню енергоефективності, а також використанню нетрадиційних і відновлювальних джерел енергії. У межах Угоди за останні п'ять років в українській енергетичній сфері було прийнято низку ключових законів,

які мають гармонізувати вітчизняне законодавство з європейським: «Щодо особливостей здійснення права власності у багатоквартирному будинку» (закон прояснює термін «співвласники будинку»), «Щодо Фонду енергоефективності» (його ціллю є створення фінансового та технічного підґрунтя для енергомодернізації житла), «Щодо комерційного обліку теплової енергії та водопостачання» (передбачається обов'язкове встановлення лічильників), «Щодо енергетичної ефективності будівель» (запроваджується обов'язкова сертифікація енергетичної ефективності), «Щодо житлово-комунальних послуг» (передбачається нова класифікація житлово-комунальних послуг, виводяться із тарифів витрати на абонентське обслуговування) тощо [7, с. 151].

Реформи у сфері енергоефективності повинні бути логічно пов'язаними з іншими реформами у країні. Так, у 2015 р. в Україні розпочалася реформа житлово-комунального господарства, яка передбачає вдосконалення системи фінансування житлово-комунального господарства, здійснення ефективної тарифної політики, підвищення енергоефективності будівель, демонополізацію житлово-комунального господарства. Однією з наймасштабніших програм став Фонд енергоефективності, який створений із метою надання фінансової та технічної допомоги для енергомодернізації багатоквартирних будинків. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків мають реальну змогу одержати від Фонду кредити та гранти на енергоефективні заходи [8, с. 88].

Отже, якісною складовою реформи енергоефективності є прийняття Закону України «Про Фонд енергоефективності» від 8 червня 2017 р. № 2095VIII. Згідно із Законом, Фонд енергоефективності формується задля підтримання ініціатив стосовно енергоефективності, запровадження інструментарію стимулювання і підтримання здійснення заходів із зростанням рівня енергетичної ефективності будівель та енергозбереження, зокрема у житловому секторі, враховуючи національний план щодо енергетичної ефективності, зниження викидів двоокису вуглецю задля виконання Паризької угоди, впровадження *acquis communautaire* Європейського Союзу та Договору щодо заснування Енергетичного Співтовариства, забезпечення дотримання Україною міжнародних зобов'язань у галузі енергоефективності. Фонд утворюється для сприяння досягненню сукупного енергоз-

береження у кінцевому споживанні враховуючи національні цілі України стосовно енергоефективності, а також для реалізування заходів, направлених на їх досягнення, що визначені національними планами з енергоефективності та схвалені Кабінетом Міністрів України.

У контексті реформ у сфері енергоефективності неоднозначним вбачається ухвалення законопроекту № 2458 «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг». Закон передбачає внесення змін до законів України «Щодо місцевого самоврядування в Україні», «Щодо ринку природного газу», «Щодо житлово-комунальних послуг», «Щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг», «Щодо теплопостачання», «Щодо метрології та метрологічної діяльності», «Щодо комерційного обліку теплової енергії та водопостачання» [10].

Здійснивши аналіз вищезазначеного законопроекту, зазначимо, що реалізація його положень певною мірою може зашкодити газовому ринку та негативно позначитися на реалізації енергозберігаючих (енергоефективних) заходів, що призведе до їхнього подорожчання.

Одним із аспектів реформ у сфері енергоефективності та енергозбереження є запровадження енергосервісу або так званого ЕСКО-механізму, спрямованого на стимулювання залучення приватних інвестицій (ЕСКО-компаній) у термомодернізацію бюджетних закладів. Сутність ЕСКО-механізму полягає у тому, що ЕСКО-компанія за власні кошти реалізує у бюджетному закладі необхідні заходи з енергоефективності, які потім повертає з отриманої економії витрат на оплату спожитих ресурсів, і за рахунок цієї ж економії отримує прибуток протягом обумовленого у договорі (ЕСКО-контракті) періоду часу. Окрема стаття 18 Директиви 2012/27/ЄС вимагає створення сприятливих умов для розвитку ринку послуг енергосервісу. ЕСКО-механізм визначений одним із основних завдань енергоефективності у бюджетній сфері та галузі житлово-комунального господарства у прийнятій Енергетичній стратегії України на період до 2035 р. [11, с.].

З урахуванням актуальної тривалості своєї реалізації, на окрему увагу заслуговує аналіз Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», яку було ухвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від

18 серпня 2017 р. № 605р. Ця стратегія визначає стратегічний напрям розвитку енергетичної сфери України та має на меті забезпечити її модернізацію разом із зменшенням залежності від імпорту енергетичних ресурсів. Згідно зі стратегією, до 2025 р. має відбутися оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури. Ключовими завданнями на ці 5 років мають стати: створення механізмів для залучення інвестицій у енергетичну галузь для модернізації генеруючих потужностей; залучення інвестицій у відновлювану енергетику; розвиток розподіленої генерації; впровадження Smart Grids; розвиток інфраструктури для електромобілів тощо.

У період до 2035 р. має відбутися забезпечення сталого розвитку. Для максимізації енергоефективності споживання передбачено упровадження стандартів будівництва «пасивний дім» (з майже нульовим споживанням енергії на обігрів), а також досягнення цільових показників скорочення викидів згідно з Національним планом скорочення викидів від великих spalювальних установок та запровадження в Україні системи торгівлі квотами на викиди парникових газів [12]. Велика увага у стратегії відводиться питанню підвищення енергоефективності.

На сьогодні помилковим є твердження щодо стовідсотково вдалої реалізації цієї стратегії. Це викликано нестабільними та непередбачуваними у майбутньому соціально-економічною, епідеміологічною ситуаціями, відсутністю культури політичної та управлінської спадкоємності тощо. Але сучасна Україна активно рухається у напрямку підвищення енергоефективності, зокрема виконання своїх цільових показників, прийнятих у межах Договору про Енергетичне Співтовариство. Значна частина потенціалу досі залишається не використаною як на державному, так і на місцевому рівнях, що призводить до значних економічних втрат і загалом негативно впливає на економіку держави.

Однією з основних перешкод для енергозбереження в Україні є те, що значна кількість необхідних первинних та вторинних законодавчих актів досі не ухвалено, для прикладу, Закон України «Щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів». Крім того, поліпшення координації між органами виконавчої влади, експертними організаціями та донорами є необхідною передумовою для подальшого прогресу у впровадженні програм та заходів з енергоефективності.

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Згідно з поставленою у роботі метою, узагальнення результатів проведеного дослідження надало можливість сформулювати низку висновків і пропозицій, що мають теоретико-практичне значення. Україна має намір скоротити свій високий рівень енергоспоживання, який з економічної точки зору у вагомому ступені обтяжує як державний бюджет і підприємства, так і населення. Уряд розпочав впровадження відповідних реформ, проведення яких є нагально необхідним і диктується наближенням до Європейського Союзу, але їхнє просування відбувається вкрай повільно.

З огляду на вищенаведене нині актуалізується необхідність та нагальність ухвалення підзаконних нормативно-правових актів для забезпечення ефективності законів України «Щодо Фонду енергоефективності», «Щодо енергетичної ефективності будівель», «Щодо житлово-комунальних послуг», «Щодо комерційного обліку теплової енергії та водопостачання», прийняття Закону України «Щодо енергоефективності», яким має бути закладено фундамент із ліпшими європейськими практиками з метою покращення енергоефективності національної економіки та її конкурентоспроможності.

Отже, наболілим питанням енергетичної політики країни є регулювання енергетичних послуг, зокрема соціальна складова – ціна енергетичних послуг для населення та його спроможність оплачувати ці послуги. Проблемними залишаються надійність і якість енергозабезпечення населення, що обумовлено неспроможністю установ житлово-комунального господарства ефективно працювати у ринкових умовах.

Список використаної літератури:

1. Енергоефективність та енергозбереження: економічний, техніко-технологічний та екологічний аспекти колективна монографія / Кол. авторів; за заг. ред. П. М. Макаренка, О. В. Калініченка, В. І. Аранчій. Полтава: ПП «Астроя», 2019. 603 с.
2. Купчак В. Р. Стратегічне управління енергозбереженням в соціально-економічних системах регіону : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил та регіональна економіка». Одеса : Одеська нац. акад. харчов. технол. 2016. 40 с.
3. Енергоефективність у регіональному вимірі. Проблеми та перспективи. Аналітична доповідь. А. І. Шевцов (заг. ред.), В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, Т. В. Рязова. Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Дніпропетровську. Дніпропетровськ, 2014. С. 78.
4. Комеліна О. В., Максименко О. С., Сучасні фактори формування регіональної політики енергозбереження у житлово-комунальному господарстві України. *Економіка і організація управління*. № 1 (17). 2 (18). 2014. С. 128–137.
5. Система енергоефективності в Україні (проект для обговорення). Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (Giz) GmbH. 30 липня 2018 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua>.
6. Реформи в сфері енергоефективності – нові можливості для розвитку громад. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua>
7. Історії успіху реформ. Збірка / За заг. ред. Ірини Коссе; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Київ, 2019. 260 с.
8. Бізониц Д. В. Енергоефективність та енергозбереження у регіонально-галузевому вимірі сучасної України / Д. В. Бізониц. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5. 2021. С. 72–79.
9. Бізониц Д. В. Результативність реформ у сфері енергоефективності та енергозбереження у межах галузі житлово-комунального господарства сучасної України/ Д. В. Бізониц. *Інвестиції: практика та досвід*. № 6. 2021. с. 85–92.
10. Щербініна С. А. Організаційно-економічні засади забезпечення енергоефективності житлового сектора України: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Національний університет «Полтавська політехніка ім. Ю. Кондратюка». Полтава, 2020. 24 с.
11. Про Фонд енергоефективності. Закон України № 2095VIII від 8 червня 2017 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
12. Прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг». URL: <https://www.rada.gov.ua>.

Havrysh A. M. State regulation of energy efficiency of housing and communal services of Ukraine: current state and prospects

This paper reflects the current state of state regulation in the field of energy efficiency of housing and communal services, details the current state and prospects of development through the prism of modern developments of a number of scientists. The practical role and significance of the effectiveness of the project "Reforms in the field of energy efficiency of Ukraine" with the support of

the German Society for International Cooperation Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ GmbH) was assessed. The content and essence of the concept of “energy efficiency” are determined based on the context of the regional-sectoral dimension of the current Ukrainian state. The Energy Strategy of Ukraine for the period up to 2035 from the point of view of ensuring the implementation of state and regional policy in the field of energy efficiency in modern Ukraine is considered. A comprehensive analysis of the Law of Ukraine “On the Energy Efficiency Fund” and the results of its implementation. The bill № 2458 “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Settlement of Certain Issues in the Sphere of Provision of Housing and Communal Services” was analyzed and its shortcomings were specified. The basic legislative acts of Ukraine, which regulate the functioning of the housing and communal services sector as the largest consumer of energy resources, are listed through the prism of the topic of state regulation of energy efficiency. The relevance and prospects for the adoption of the Law of Ukraine “On Energy Efficiency” are identified. Perspective directions of future theoretical and practical research activity on state regulation of energy efficiency within the modern branch of housing and communal services are revealed.

The branch of housing and communal services is characterized from the point of view of energy efficiency. The main strategic directions and ways to achieve the goal of energy efficiency in the field of Ukrainian housing and communal services are identified. Perspective directions of further scientific work concerning improvement of indicators of energy efficiency in the sphere of housing and communal services are allocated.

Key words: *public administration, state regulation, energy efficiency, energy strategy, European Union directives, ESCO mechanism, housing and communal services, Energy Efficiency Fund.*

М. В. Дьомін

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

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В АСПЕКТІ ДЕФІНІТИВНОГО СКЛАДНИКА

Євроінтеграційні прагнення України, які знайшли своє нормативне закріплення в Основному Законі, неминуче створюють певні виклики для нинішньої інституційної організації публічної влади в Україні. Безумовно, такі виклики мають спонукати науковців, публічних службовців та політичне керівництво до перегляду чинної моделі управління суспільними справами, зокрема, і щодо вироблення нової та більш ефективної політики управління регіональним розвитком.

Як відомо, європейська система публічного управління на регіональному рівні через історичні та інші умови побудована за принципом самоврядності, який передбачає величезний обсяг повноважень суб'єктів регіональної публічної політики, рівно як і обсяг відповідальності перед мешканцями територіальних громад.

Своєю чергою, українська модель публічного управління на регіональному рівні в загальноєвропейському розумінні наразі тільки починає своє формування, оскільки лише з початком реформи децентралізації центральна публічна влада почала впроваджувати загальнодержавні принципи урядування.

Однак очевидно, що регіональна політика не може бути відокремленою від загальнодержавної. Особливо це стосується політики регіонального розвитку, яка наразі є чи не найголовнішою складовою для стимулювання розвитку регіонів.

Одним із дієвих і апробованих європейською практикою механізмом впливу на процес розвитку регіонів є оцінювання ефективності управління цим розвитком. Формування такої системи також, безсумнівно, здатне надати відповіді на безліч запитань регіонального управління, як то: наскільки діяльність суб'єктів регіонального управління є цілеспрямованою; чи використовуються найдієвіші засоби досягнення певних цілей розвитку; які саме сфери потребують особливої уваги суб'єктів регіонального управління.

Проте, одним із найголовніших завдань такого механізму оцінювання є визначення правильного «вектору» управління регіональним розвитком на загальнодержавному рівні при стратегічному плануванні.

Тож загальною метою цієї статті є започаткування наукового пошуку та дискусії щодо сутності політики регіонального розвитку, його складових елементів, механізмів, дефініцій цієї системи в аспекті саме процесу оцінювання ефективності управління регіональним розвитком.

Ключові слова: регіональна політика; оцінювання ефективності політики; розвиток регіонів; громада; регіон; стратегія розвитку.

Постановка проблеми. В сучасній українській науці публічного управління досить багато різноманітних пошуків дослідників у сфері регіонального розвитку.

Ними розглядаються як окремі, так і загальні аспекти цієї складової публічної політики.

Разом з тим у науковому полі досліджень відсутні певні уніфіковані дефінітивні розуміння щодо явищ і процесів, проте це зумовлено, перш за все, адаптацією як практики публічного управління, так і його теорії до європейських стандартів і уявлень.

Зокрема, в наукових доробках українських вчених простежуються розбіжності у трактуванні одних і тих самих термінів, як-от: результативність, ефективність, оцінювання, розвиток тощо.

Кожен науковець у своєму творчому пошуку прагне привнести щось інноваційне, що є безумовним позитивом. Проте, публічне управління, як і кожна галузь наукових знань має прагнути уніфікації основних (засадничих) визначень реалізації явищ, процесів, механізмів, якими вона оперує.

Саме в цьому аспекті і постає головна проблема наукової статті: спробувати досягнути якомога більше наукових доробок дослідників та спробувати уніфікувати певні дефініції термінів в аспекті оцінювання ефективності управління регіональним розвитком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Науковим дослідженням питань регіонального розвитку та управління ним займалася досить велика кількість відомих науковців, чиї доробки почасти ставали складовою науки публічного управління.

Найбільш відомими дослідниками в цій сфері наукового пізнання є наступні: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. М. Бабаєв, В. Д. Бакуменко, І. О. Дегтярьова, В. М. Князєв, В. С. Куйбіда, В. В. Мамонова, О. А. Машков, Н. Р. Нижник, Ю. П. Шаров та інші відомі вчені.

Мета статті. Автор статті ставить собі за мету здійснити теоретичний аналіз наявних наукових визначень термінів у сфері управління регіональним розвитком крізь призму ефективності оцінювання цієї управлінської функції.

Ця стаття є спробою їх узагальнення та уніфікації для правильного розуміння сутнісних характеристик предмета наукового дослідження при написанні дисертаційного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Перш за все вбачається за доцільне зазначити, що на законодавчому рівні (нормативна складова публічного управління) управління регіональним розвитком сприймається крізь призму державної регіональної політики, яка регламентована нормами Закону України «Про засади державної регіональної політики» [1].

Поняття «державна регіональна політика» трактується як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики») [1].

При цьому законодавець з незрозумілих підстав об'єднав на законодавчому рівні поняття «моніторинг» та «оцінка» результативності реалізації державної регіональної політики, визначивши їх у п. 4 ч. 1 ст. 1 вказаного вище Закону як періодичне відстеження відповідних

індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями [1].

Як бачимо, законодавець у профільному правовому акті спрямовує всю регіональну політику саме за вектором її результативності.

У розвиток зазначених вище норм Кабінетом Міністрів України було прийнято свої правові акти, які деталізують та розвивають положення закону: постанови Кабінету Міністрів України № 856 від 21 жовтня 2015 р. та № 1029 від 20 грудня 2017 р. [2; 3]

Отож уся основна нормативна база з питань державної політики регіонального розвитку оперує поняттям саме результативності цієї політики.

Уповноваженим суб'єктом щодо здійснення оцінки та моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики є Міністерство розвитку громад та територій України (п. 4 Положення про Міністерство) [4].

Міністерство за наслідками моніторингу та оцінки складає певні рейтингові списки за регіонами в розрізі областей, при цьому оперуючи терміном «ефективність» (табл. 1).

Проаналізувавши складники цієї таблиці, можемо дійти логічного висновку про те, що здебільшого в нормативній базі поняття «результативність» та «ефективність» або ж ототожнюються, або ж їхню суть намагаються вивести одне з одного.

Отже, питання дефініцій постає ще більш серйозно. Тому є сенс звернутись саме до теоретичних напрацювань вчених у галузі публічного управління і не тільки.

Так, З. О. Коваль зауважує, що результативність виступає одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, при цьому абсолютним показником результативності є ефект. Разом з тим результативність визначається співвідношенням отриманих наслідків і введених факторів [5, с. 353].

І. В. Розпутенко результативність управління інтерпретує цілеспрямованістю на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління [6, с. 49].

Таблиця 1

Найменування регіону	Загальне місце регіону за всіма напрямками	Економічна ефективність (січень-грудень 2020 року)								
		1. Індекс промислової продукції, відсотків до відповідного періоду попереднього року	2. Обсяг реалізованої промислової продукції у розрахунку на одну особу населення	3. Індекс обсягу сільськогосподарського виробництва, відсотків до відповідного періоду попереднього року	4. Обсяг виробництва продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу сільського населення (у постійних цінах)	5. Індекс будівельної продукції, відсотків до відповідного періоду попереднього року	6. Обсяг виконаних будівельних робіт у розрахунку на одну особу населення	7. Індекс споживчих цін, відсотків до грудня попереднього року		
		місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки		
Місце регіону за напрямком	4	17	10	19	8	12	4	1		
Вінницька	15	4	17	10	19	8	12	4	1	
Волинська	16	20	15	20	7	18	10	16	23–24	
Дніпропетровська	6	10	24	1	18	6	19	7	6	
Донецька	25	8	13	8	9	14	3	15	12–15	
Житомирська	7	15	10	14	12	13	21	19	7	
Закарпатська	23	25	22	23	13	24	20	22	22	
Запорізька	8	13	21	3	16	10	23	20	4	
Івано-Франківська	24	21	18–19	11	3	23	15	12	20–21	
Київська	2	11	7	5	20	15	6	3	12–15	
Кіровоградська	10	22	4	17	23	5	25	23	16–18	
Луганська	22	23	18–19	25	17	16	14	25	11	
Львівська	9	7	1	12	6	20	5	6	16–18	
Миколаївська	4	18	3	9	22	12	22	11	9–10	
Одеська	14	12	5	21	24	21	2	2	5	
Полтавська	12	1	6	2	15	4	8–9	5	2–3	
Рівненська	3	16	11	15	4	19	16–17	10	16–18	
Сумська	18	5	16	13	2	1	8–9	21	8	
Тернопільська	19	14	23	22	8	17	11	14	2–3	
Харківська	11	9	14	6	10	3	18	8	12–15	
Херсонська	17	17	2	19	14	7	24	24	20–21	
Хмельницька	5	2	8	16	11	9	1	9	9–10	
Черкаська	21	19	12	7	21	11	7	18	25	
Чернівецька	20	24	25	24	5	22	16–17	17	19	
Чернігівська	13	6	20	18	1	2	4	13	12–15	
м. Київ	1	3	9	4	–	–	13	1	23–24	

Своєю чергою, Л. Л. Приходченко пропонує розглядати результативність як явище, яке пов'язане із технічною раціональністю, коли результати порівнюються з цілями, а відтак, результативність ототожнюється зі ступенем досягнення цілей. Обов'язковою вимогою тут є також і зіставлення з використаними ресурсами [7, с. 126].

Така позиція, безумовно, заслуговує на увагу наукового співтовариства, проте в певному аспекті можливо концептуально не погодитись, оскільки якщо кінцевою метою результативності управління регіональним розвитком є досягнення саме поставлених цілей (стратегічних завдань, визначених унаслідок планування), то не зовсім коректно звертати увагу на ресурси, які були затрачені задля їх досягнення.

Отже можливо погодитися з тими науковцями, які дотримуються такої позиції в питанні результативності публічного управління: результативність безпосередньо залежить від ступеня досягнення поставлених цілей і завдань, незважаючи на ресурси (фінансові, організаційні тощо), які для цього були затрачені.

У ситуації ж із ефективністю управління регіональним розвитком та публічного управління загалом вбачається зовсім інша логіка побудови дефініції та встановлення її сутності.

Наприклад, В. Д. Бакуменко стверджує, що ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення [8].

В. В. Цветков тим часом визначає ефективність державного управління як людську специфіку управління, що здійснюється людиною і для людини [9, с. 68].

Найуживанішим є розуміння ефективності управління як результату, співставленого з витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень) [8, с. 230].

Проте одним із найбільш цікавих із цього приводу, на думку автора статті, є дослідження Ф. І. Шахмалова, який стверджує, що «підхід до ефективності органів державного управління характеризується двома основними аспектами:

– по-перше, аналізується рівень установи (отже, співвідношення затрати-випуск), а підсумки діяльності ніби залишаються в тіні;

– по-друге, вся увага спрямовується на результати діяльності установи майже без урахування питання про ефективність» [10, с. 534].

Дослідник також вважає, що «визначення ефективності шляхом вимірювання рівня витрат – це найвищою мірою примітивний метод, який абсолютно не враховує продуктивності».

Підсумовуючи, Ф. І. Шахмалов доходить такого висновку: «перенесення уваги на обсяг виробництва або на обсяг виконаної роботи – це крок вперед, оскільки саме так можна врахувати інтереси громадян, споживачів і платників податків» [10, с. 534].

Екстраполюючи його висновки щодо публічного управління загалом і управління регіональним розвитком зокрема, можливо зазначити, що концентрація уваги лише на кількісних характеристиках при оцінюванні ефективності є давно застарілою моделлю.

Очевидно, що з такими висновками складно не погодитись, особливо якщо врахувати, що кінцевою метою управління регіональним розвитком має бути сам ефект, тобто не лише кількісні показники соціально-економічного розвитку, але й такі як підвищення рівня людського капіталу, мобільності населення, якості і оперативності надання адміністративних послуг тощо.

Висновки і пропозиції. За наслідками проведеного дослідження щодо дефінітивної складової управління регіональним розвитком можна зробити загальний і дуже важливий висновок: як в теорії, так і на практиці категорії «результативність» і «ефективність» трактуються досить по-різному, а підходи до їхнього визначення здебільшого є застарілими, тому не відповідають викликам сьогодення.

Отже пропонується результативність управління регіональним розвитком тлумачити як показники рівня досягнення певних цілей, які відображені в документах стратегічного планування, отриманих у результаті ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління з максимальним використанням наявних ресурсів (економічних, організаційних тощо).

У свою чергу ефективність управління регіональним розвитком трактуємо як наслідки цілеспрямованої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління, що перебувають поза межами організаційної

складової та самої діяльності цих суб'єктів, які оцінюються крізь призму затрат (економічних, організаційних тощо) та їх впливу («неекономічні» показники суспільного розвитку (рівень індексу людського капіталу, рівень мобільності населення тощо)).

Вбачається, що такі визначення цих понять зможуть дещо сприяти уніфікації в їх розумінні, сприйнятті та використанні як під час наукових досліджень, так і під час реалізації політики регіонального розвитку.

Список використаної літератури:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
2. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#Text>
3. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF#Text>
4. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>
5. Коваль З. О. Оцінювання ефективності вартісно-орієнтованого управління підприємством в екосистемі інновацій / З. О. Коваль // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку : збірник наукових праць / відповідальний редактор О. Є. Кузьмін. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. С. 348–357.
6. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. Київ : К.І.С., 2002. 420 с.
7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
8. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
9. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цвєтков. Харків : Право, 1996. 164 с.
10. Шахмалов Ф. И. Теория государственного управления / Ф.И. Шахмалов. Москва : Экономика, 2002. 638 с.

Domin M. V. The effectiveness of regional development management in terms of the definitive component

Ukraine's European integration advances, which have found their normative strengthening in the Basic Laws, inevitably create certain video clips for the current institutional organization of public authorities in Ukraine. Of course, such allocations should encourage academics, civil servants and political leaders to reconsider the appropriate model of public affairs management, first and foremost, and to develop new and more effective regional development management policies.

As you know, the European system of public administration at the regional level due to historical and other conditions is built on the principle of self-government, which provides a huge amount of authority of regional public policy, as well as responsibility to residents of local communities.

In turn, the Ukrainian model of public administration at the regional level in the European sense is just beginning to take shape, as only with the beginning of the decentralization reform did the central public authorities begin to implement generally accepted principles of governance.

However, it is obvious that regional policy cannot be separated from the national one. This is especially true of regional development policy, which is currently perhaps the most important component for stimulating regional development.

One of the effective and tried and tested by European practice mechanism of influence on the process of regional development is to assess the effectiveness of management of such development. The formation of such a system is also, of course, able to provide answers to many questions of regional government, such as: how the activities of regional government are purposeful; whether the most effective means of achieving certain development goals are used; which areas need special attention of the subjects of regional governance.

However, one of the main tasks of such an evaluation mechanism is to determine the right "vector" of regional development management at the national level in strategic planning.

Therefore, the general purpose of this article is to initiate scientific research and discussion on the essence of regional development policy, its constituent elements, mechanisms, definitions of this system in terms of the process of evaluating the effectiveness of regional development management.

Key words: *regional policy; evaluation of policy effectiveness; development of regions; community; region; development strategy.*

Л. І. Котляркандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри публічної політикиНавчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НЕЕФЕКТИВНА ВОЛЬОВА РЕГУЛЯЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК УМОВА ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДІЙ У ТЕПЕРІШНЬОМУ МОМЕНТІ

У статті аналізується сутність поняття волі, вольової регуляції та політичної волі державних службовців, розкриваються основні тенденції. З'ясовано, що воля є свідомо та цілеспрямована психічна саморегуляція поведінки та діяльності особистості. Вольова регуляція визначається як вихідне поняття теорії волі, її «процесуальний аспект», «свідоме, опосередковане цілями і мотивами предметної діяльності створення стану оптимальної змобілізованості, оптимального режиму активності та концентрування цієї активності у потрібному напрямку» [3, с. 52]. Вольова регуляція виявляється, коли «особистість виконує дії: нові для неї; відомі, але у незвичній обстановці або у незвичний час; відомі, але які потребують у порівнянні зі звичайним темпом роботи прискорення або, навпаки, уповільнення; відомі, але у незвичному стані (хвороба, емоційний підйом або занепад); відомі, але не схвалені особистістю (наприклад, робота на вимогу інших осіб, доцільність якої людина відкидає або піддає сумніву); монотонні дії [6, с. 103]. Доведено, що саме в момент відкладення здійснення дій державні службовці нездатні створити стан оптимальної організованості, активності та концентрації уваги.

Неефективна вольова регуляція державних службовців є умовою відкладення здійснення дій у теперішньому моменті. У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність та основні ознаки волі, вольової регуляції, політичної волі та прокрастинації. Конкретно у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. Встановлені змістові напрямки вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації виявляється через відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін. В статті було визначено, що головний механізм вольової регуляції є вольове зусилля, яке поділяється на: фізичні та інтелектуальні; вольові зусилля, що стимулюють активність для досягнення мети; вольові зусилля, які пригнічують спонукання припинити діяльність через виниклі в її процесі несприятливі фактори – страх, втому, фрустрацію.

Психологічний розгляд наукових досліджень дозволив визначити поняття політичної волі як свободи волі, в якій виявляється здатність державних службовців до подолання тих чи інших перешкод, можливості активного впливу на навколишній світ, самовираження. Нездатність державних службовців до переборення труднощів, ускладнень призводить до відкладення здійснення дій.

У результаті здійсненого теоретичного аналізу була представлена авторська позиція щодо визначення поняття неефективної вольової регуляції державних службовців, яка виявляється в нездатності створити стан оптимальної концентрації, організованості, активності та є умовою відкладення здійснення дій в теперішньому моменті.

Ключові слова: державний службовець, суб'єкт, воля, вольова регуляція, політична воля, дія, прокрастинація.

Постановка проблеми. Сучасне державного управління вимагає необхідність глибокого вивчення процесів, які впливають на його ефективність. Завданням державних службовців у процесі здійснення ефективного держав-

ного управління є вольова регуляція як процес свідомого та цілеспрямованого створення стану оптимальної мобілізованості, оптимального режиму активності та концентрування цієї активності у потрібному напрямку.

Політична воля як свобода волі є важливим чинником успішного здійснення державного управління, гарантом ефективного забезпечення відновлення суспільства. Однак «відкритими питаннями залишаються специфічні ознаки впливу політичної волі на закономірності перебігу політичного процесу; застосування її можливостей задля практичного втілення суспільних інтересів, створення сприятливого середовища для перманентного розвитку громадянського суспільства з високим рівнем політико-правової культури, здатного брати активну участь у виробленні державної політики» [7, с. 7]; спроможного до переборювання труднощів та перешкод, до безвідкладного здійснення управлінських дій у теперішньому моменті.

Аналіз досліджень і публікацій. Питаннями визначення сутності механізмів волі та вольової регуляції приділялося багато уваги у працях В. Іваннікова, Е. Ільїна, В. Каліна, Б. Смірнова. Проблеми вольової саморегуляції досліджували такі науковці, як Г. Гагаєва, В. Марищук, В. Мунтян, А. Пуні, Г. Чашина, О. Чернікова тощо.

Своєю чергою, аналіз наукової літератури показав, що окремими аспектами проблеми прокрастинації займалися Є. Базика, Н. Боровська, Т. Вайда, Я. Варваричева, В. Воробьов, М. Дворникова тощо. Розгляд наукових робіт дає змогу дійти висновку, що прокрастинація – це відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що у свою чергу супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до зниження ефективності діяльності.

Мета статті. Проаналізувати поняття волі, вольової регуляції та прокрастинації в контексті різних теоретичних підходів. Визначити характеристики неефективної вольової регуляції державних службовців, які є умовою відкладення здійснення дій в теперішньому моменті; з'ясувати поняття політичної волі, як свободи волі.

Виклад основного матеріалу. Якісне відновлення державного управління буде відбуватись за умов постійного індивідуально-особистісного та кар'єрного зростання державних службовців. Характеристики вольової особистості, такі як здатність до переборення труднощів та перешкод; спроможність до вчасного здійснення управлінських дій у теперішньому моменті; здібності до вольової регуляції поведінки та діяльності мають велике значення

в державному управлінні. Вольовим, «конкурентоспроможним можна вважати того державного службовця, який має очевидні переваги порівняно з іншими державними службовцями завдяки своєму особистісному і професійному потенціалу; здатний витримати конкуренцію, подолати перешкоди, добитися успіху в житті, у професійній сфері; закріпити цю успішність у свідомості інших людей і зробити власні дії певною нормою, зразком, еталоном для інших» [8, с. 75].

Треба констатувати, що кожний державний службовець може бути як ініціатором, власне суб'єктом вчасного виконання дій, так і організатором постійного відкладення виконання дій, які є небезпечними для власного психічного здоров'я та приводять до самотепривації. Як вважає Т. Яценко, «самотепривація є результатом аутодеструктивної поведінки, яка зумовлює руйнівні тенденції у ставленні людини до дійсності... Неефективна поведінка й деструктивні стратегії життя є свідченням домінування внутрішньої суб'єктивної реальності над можливостями реалістичного сприйняття дійсності, що породжує дезадаптацію суб'єкта» [11, с. 15] та призводить до неефективної вольової регуляції.

Зазначимо, що державний службовець – це суб'єкт, здатний до вольової регуляції у процесі щоденного виконання дій у теперішньому моменті «це суб'єкт життєздійснення, життєтворчості. Його суб'єктність полягає в тому, що він просто живе не чиймись, а своїми буденними інтересами, своїми маленькими, простими, можливо, непомітними його оточенню, незрозумілими для інших потребами, своїми щоденними турботами. Він намагається бути вірним собі навіть у дрібницях, він прагне все більшої автентичності не лише в якихось вирішальних, поворотних моментах життя, а постійно, день за днем» [9, с. 263].

Отже, у разі постійного відкладення виконання дій державних службовців відбувається тенденція до прокрастинації, яка є «розладом вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості» [1].

Психологічний аналіз проблеми волі показує, що це питання досліджується у руслі свідомої та цілеспрямованої психічної саморегуляції поведінки та діяльності. Вольова регуляція визначається як «свідоме, опосередковане цілями і мотивами предметної діяльності створення стану оптимальної мобілізованості, оптималь-

ного режиму активності та концентрування цієї активності у потрібному напрямку» [3, с. 52], а також «як окремих вид довільного управління, який характеризується застосуванням значних вольових зусиль, скерованих на подолання труднощів та перешкод, тобто служить механізмом самообілізації» [2, с. 118].

Актуальним у контексті аналізу літератури є дослідження В. Селіванова, який вважає, що вольова регуляція здійснюється за умови, коли «особистість виконує дії: нові для неї; відомі, але у незвичній обстановці або у незвичний час; відомі, але які потребують у порівнянні із звичайним темпом роботи прискорення або, навпаки, уповільнення; відомі, але у незвичному стані (хвороба, емоційний підйом або занепад); відомі, але не схвалені особистістю (наприклад, робота на вимогу інших осіб, доцільність якої людина відкидає або піддає сумніву); монотонні дії її, с. 103]. Водночас погоджуємось із думками авторів Є. Ільїна і В. Каліна, які вважають, що головний механізм вольової регуляції – вольове зусилля, яке поділяється на: фізичні та інтелектуальні; вольові зусилля, що стимулюють активність для досягнення мети; вольові зусилля, які пригнічують спонукання припинити діяльність через виниклі в її процесі несприятливі фактори – страх, утому, фрустрацію [2; 3].

Ми вважаємо, що питання вольової регуляції державних службовців взаємопов'язане з феноменом політичної волі як свободи волі. Категорія «свобода» – це «суб'єктивна можливість людини і громадянина здійснювати або не здійснювати певні дії, що ґрунтуються на його конституційних правах і свободах» [10, с. 441]. Отже, свобода волі розуміється як своєрідний індикатор дієвості особистості. За умови вчасного виконання дій державні службовці здатні переборювати труднощі та перешкоди в теперішньому моменті, активно впливати на навколишній світ, самовиражатися в поточній миті. І навпаки, саме в момент відкладення здійснення дій державні службовці нездатні долати труднощі та перешкоди, створювати стан оптимальної організованості, активності та концентрації уваги.

Згідно з інтерпретацією Н. Розова, свобода волі проявляється в таких аспектах: когнітивному, вольовому та практичному (поведінковому). «Когнітивний аспект представленого феномена тісно пов'язаний із необхідністю усвідомлення і вибору альтернатив, що має здійснити суб'єкт

вольових відносин, поведінка якого обмежена наявними у кожному конкретному суспільстві культурними кодами та стереотипізованими інтелектуальними процесами. З точки зору функціонування вольового аспекта, свобода волі завжди досить жорстко визначається тією чи іншою соціальною ситуацією та соціальною позицією, яку суб'єкт приймає добровільно або яка нав'язується йому зовнішніми силами. При цьому на поведінку суб'єкта волі істотний вплив справляють стереотипи, які, на відміну від проявів у когнітивному аспекті, пов'язані не з інтелектуальними практиками, а з участю індивіда у попередніх подібних ситуаціях. Практична сторона свободи волі, у свою чергу, пов'язана з можливістю реалізації певних рішень та у всіх проявах обмежується матеріальними і соціальними рамками, правилами» [5, с. 116].

Висновки. Таким чином, вольова регуляція визначається як вихідне поняття теорії волі, її процесуальний аспект, свідоме, опосередковане цілями і мотивами предметної діяльності створення стану оптимальної мобілізованості, оптимального режиму активності та концентрування цієї активності у потрібному напрямку. Поняття прокрастинації трактується як відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що є розладом вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості, який призводить до неефективного індивідуально-особистісного та кар'єрного зростання державних службовців.

Вольова регуляція державних службовців взаємопов'язана з феноменом політичної волі як свободи волі. Категорія «свобода» – це суб'єктивна можливість людини і громадянина здійснювати або не здійснювати певні дії. Отже, свобода волі визначається як своєрідний індикатор дієвості особистості. За умови вчасного виконання дій державні службовці здатні переборювати труднощі та перешкоди в теперішньому моменті, активно впливати на навколишній світ, самовиражатися в поточній миті. І, навпаки, саме в момент відкладення здійснення дій державні службовці нездатні долати труднощі та перешкоди.

Таким чином, неефективна вольова регуляція, яка виявляється в нездатності створити стан оптимальної концентрації, організованості, активності є умовою відкладення здійснення дій у теперішньому моменті, а отже, гальмує індивідуально-особистісне та кар'єрне зростання державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Базика Є. Л. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании*. Київ, 2012. № 1.
2. Ильин Е. П. Психология воли. 2-е изд. СПб. Санкт-Петербург, 2011. 368 с.
3. Калинин В. К. На путях построения теории воли. *Психологический журнал*. Т. 10. № 2. 1989. С. 46–55.
4. Рашковский Е., Хорос В. Мировые цивилизации и современность (К методологии анализа). *Международная экономика и международные отношения*. № 12. 2001. С. 33 – 41.
5. Розов Н. С. Проблема свободы воли и условия адекватности ответов общества на вызовы. *Общественные науки и современность*. № 4. 2010. С. 116 – 125.
6. Селиванов В. И. Избранные психологические произведения: воля, её развитие и воспитание. Изд. Рязанского гос. пед. института. Рязань. 1992. 572 с.
7. Смірнова В. О. Політична воля як чинник державотворчої діяльності: об'єктивні та суб'єктивні детермінанти. *Логос*. Київ. 2019. 384 с.
8. Служебная карьера: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. д-ра социол. наук, проф. Е. В. Охотского. *Экономика*. Москва, 1998. 302 с.
9. Титаренко Т. М. Вчинок у приватному житті: погляд психотерапевта. *Людина. Суб'єкт. Вчинок. Либідь*. Київ, 2003. С. 263.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. *Українська енциклопедія*. Т. 5. Київ. 2003. 736 с.
11. Яценко Т. С. та ін. Самодепривація психіки та дезадаптація суб'єкта. *Вид-во НПУ ім. М. Драгоманова*. Київ. 2015. С. 15.
12. Bakhmat N., Kotliar L., Zhytomyrska T., Slabko V., Zhurian V., Pilevych O., Smyrnova I. Pedagogical Principles of Training Specialists in Public Administration and Management in the System of Vocational Education. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 11 (10). P. 203–207. doi:10.31838/srp. 2020. 10.34.
13. Gumennykova, T., Sagan, O., Yakovleva, S., Kotliar, L., Shchogoleva, T. The Role Position of Teachers in the Professionalization of the Educational Process in a Smart Environment. *Journal of Information Technology Management, Special Issue*, 2021. P. 101–122.
14. Milgram N. A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletine de Psihologia*. 1992. Vol. 35:83.
15. Savkov A., Suray I., Kotliar L., Polishchuk L., Bushman I., Vasiuk N. Stem education as the latest philosophy of lifelong learning to develop key competencies of a civil servant. *International Journal of Management (IJM) Scopus Indexed*. Volume 11. 2020. 2. P. 163–169.
16. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). P. 65–94.
17. Ferrari J. R. Procrastination as self-regulation failure of performance: Effects of cognitive load, self-awareness, and time limits on working best under pressure. *European Journal of Personality*. Vol. 15. P. 391–406.

Kotliar L. I. Ineffective voluntary regulation of civil servants as a condition for postponing the implementation of actions at the moment

The article analyzes the essence of the concept of freedom, volitional regulation and political will of civil servants, reveals the main trends. It has been found that the will is a conscious and purposeful mental self-regulation of behavior and activities of the individual. Volitional regulation is defined as the initial concept of the theory of will, its "procedural aspect", "conscious, mediated by the goals and motives of substantive activity to create a state of optimal mobilization, optimal mode of activity and concentration of this activity in the right direction" [3, p. 52]. Volitional regulation is manifested when "a person performs actions: new to him; known, but in an unusual setting or at an unusual time; known, but which require acceleration or, conversely, deceleration compared to the usual pace of work; known, but in an unusual state (illness, emotional upswing or decline); known but not approved by the individual (for example, work at the request of others, the feasibility of which a person rejects or questions); monotonous actions [6, p. 103]. It is proved that it is at the moment of postponing the implementation of actions that civil servants are unable to create a state of optimal organization, activity and concentration.

Ineffective voluntary regulation of civil servants is a condition for postponing the implementation of actions at the moment. As a result of the analysis of scientific sources the essence and basic signs of will, volitional regulation, political will and procrastination are defined. Specifically, the article considers current scientific approaches to the definition of terms. The established semantic directions of the above-mentioned phenomena have shown that the phenomenon of procrastination is manifested through the postponement of timely, appropriate actions for a later date. The article determined that the main mechanism of volitional regulation is volitional effort, which is divided into: physical and intellectual; volitional efforts that stimulate activity to achieve

the goal; volitional efforts that suppress the urge to stop working due to adverse factors arising in its process – fear, fatigue, frustration.

Psychological consideration of scientific research allowed to define the concept of political will as freedom of will, which reveals the ability of civil servants to overcome certain obstacles, the possibility of active influence on the world around them, self-expression. The inability of civil servants to overcome difficulties and complications leads to a delay in action.

As a result of the theoretical analysis, the author's position on the definition of ineffective volitional regulation of civil servants was presented, which is incapable of creating a state of optimal concentration, organization, activity and is a condition for postponing action at the moment.

Key words: *civil servant, subject, will, volitional regulation, political will, action, procrastination.*

УДК 336.6

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.8>**М. В. Куницька-Іляш**

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства,
інновацій та дорадництва в АПК імені І. В. Поповича
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

СТРУКТУРНО-СИСТЕМНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ БЕЗПЕКОЮ ГАЛУЗЕЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Доведено, що фінансова безпека традиційно вважається провідною з-поміж інших складових економічної безпеки соціально-економічних систем. У міру таких припущень виокремлено важливість огляду різних рівнів фінансової безпеки, де основні пропозиції зроблено стосовно структурно-системних положень фінансової безпеки на галузевому рівні. Управління фінансовою безпекою галузі представлено стосовно обґрунтування зв'язків та засобів взаємодії з системами вищих та нижчих порядків, а також вибудування внутрішньої структури та системи елементів, організації їхньої взаємодії для формування унікальних властивостей і дієздатності системи. До складових управління фінансовою безпекою галузі уналежнюємо: 1) формування організаційно-управлінської структури (суб'єкти, об'єкти тощо); 2) ідентифікація стратегічних і тактичних орієнтирів (стратегії, програми, плани, моніторинги); 3) впровадження системи економічних стимулів і підтримки (бюджетної, інвестиційної, кредитної, інноваційної, інфраструктурної, маркетингової тощо); 4) інформаційно-аналітичне спостереження та контроль; 5) задіяння інструментарію регулювання (методів, механізмів, інструментів, засобів). При побудові системи управління фінансовою безпекою галузі доведено необхідність використання широкого та, що важливіше – достатнього набору інструментів, при цьому ефективність кожного з них може змінюватися в міру динаміки стану фінансової безпеки галузі та умов її забезпечення. Генеральною метою функціонування системи управління фінансовою безпекою галузі є реалізація фінансових інтересів її суб'єктів, що стратегічно зводяться до належного фінансового стану й ефективності фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, що утворюють галузь, їх капіталізації, а також реалізації фінансово-економічного потенціалу галузі в системі національного господарства, локалізації й нейтралізації фінансових ризиків і загроз домогосподарств, бізнесу та галузевої системи. Власне, ці характеристики більшою мірою визначають структурно-системні положення управління фінансовою безпекою галузей національної економіки.

Ключові слова: фінансова безпека галузі, національна економіка, управління, забезпечення, державна політика.

Постановка проблеми. Фінанси значною мірою опосередковують відносини між економічними агентами як усередині галузі, так і в зовнішньому середовищі; забезпечують розподіл ресурсів, контроль їх використання, капіталізацію як одну з головних умов підприємницької діяльності; слугують безпосереднім ресурсом обслуговування управління всіма іншими складовими економічної безпеки розвитку галузевих систем.

Отож увага до питань управління забезпеченням фінансової безпеки галузі має бути максимально високою. Утім, існує й тісна залеж-

ність фінансової безпеки галузі від фінансової безпеки підприємств, що її утворюють, з одного боку, та фінансової безпеки держави, з іншого боку. Задовільний та стабільний фінансово-економічний стан суб'єктів бізнесу, власне, слугує достатньою характеристикою й фінансової стійкості галузевої системи. Проте функції держави передбачають не лише створення економіко-правових та інших умов господарювання, регулювання економічних відносин й процесів, але й підтримку і стимулювання розвитку тих чи інших сфер, секторів економіки, видів економічної діяльності. Для такої повномасштабної місії

вона потребує достатнього фінансового забезпечення, комплексною характеристикою якого зокрема є фінансова безпека держави.

Згадані аргументи наводять на висновок, що спочатку – під час обґрунтування методичних характеристик, а надалі – під час розвитку теоретико-прикладних положень щодо системи управління фінансовою безпекою галузей економіки слід передусім опиратися на підходи в царині безпеки, які визначають елементний склад системи управління, а також змістовну характеристику відповідних елементів зі забезпечення безпеки підприємства (групи підприємств) та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження системи управління фінансовою безпекою стосуються виділення її складових елементів (суб'єктів, об'єктів, методів, функцій, механізмів, інструментів), за якими й відбуваються всі процедури забезпечення необхідного рівня фінансової безпеки. Особливо актуально визначитися з особливостями забезпечення фінансової безпеки на кожному із рівнів економіки, зокрема на галузевому рівні. Такими питаннями займалися Я. Березівський, З. Варналій, Т. Васильців, В. Загарій, А. Збарська, В. Збарський, О. Кліпкова, О. Колодізєв, В. Ліпкан, Р. Лупак, Н. Міценко, І. Міщук, Г. Новицький, А. Середіна, Г. Смоквіна, А. Сухоруков, Н. Юрків та інші науковці. Втім, у міру швидкого зростання глобалізації змінюються системні та структурні характеристики управління фінансовою безпекою галузі, що передбачає здійснення відповідних досліджень у цій сфері.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендації щодо формування структури системи управління фінансовою безпекою галузей національної економіки.

Виклад основного матеріалу. Управління фінансовою безпекою передбачає здійснення регуляторних заходів, що враховують низку особливостей національної економіки. Так, на думку А. Сухорукова, управління безпекою потрібно тлумачити як діяльність органів влади, що покликані визначити, а надалі – досягти мети, цілей та завдань державної політики з реалізації національних інтересів. У відповідності до того чи іншого рівня або функціональної сфери визначаються властиві їм інтереси. До елементів системи менеджменту безпеки науковець відносить суб'єктів (державні структури, бізнес-одиниці, організації громадянського

суспільства), інституційно-правове забезпечення, механізми політики, інформаційно-аналітичне, методологічне, фінансове, кадрове та наукове забезпечення [1, с. 551–553].

Запропонований підхід досить аргументований, утім, він більшою мірою відповідає такій характеристиці, як «державна політика забезпечення безпеки». Адже класично управлінням називають процес (зауважимо: постійно діючий) впливу одного суб'єкта на іншого (наприклад, на мікрорівні – керівників на підлеглих) для забезпечення або зміни його поведінки. Коли ж ідеться про систему управління, це передбачає вибудування певної конфігурації взаємопов'язаних між собою елементів, взаємодія яких дозволяє створити певний унікальний вплив на середовище, в межах якого актуалізуються чинники скерування тих, чи інших процесів у необхідне русло.

Т. Васильців та Р. Лупак до елементів системи управління макрорівневими безпековими категоріями відносять систему суб'єктів (причому не лише органи влади, але й суб'єкти господарювання, колективні представники громадянського суспільства та суб'єктів бізнесу тощо), відповідних об'єктів – узгоджених між собою фінансово-економічних інтересів, регулюючий блок (мета, цілі, завдання, функції, принципи, стратегія та політика, інструментарій управління), нормативно-правову основу, засоби забезпечення та контролю функціонування системи управління безпекою [2, с. 26–28]. Тобто в цьому випадку акцентується саме формування постійно чинної системи управління безпековими процесами, а також деталізовано розписується інструментальна компонента її забезпечення [3, с. 90–101]. Тож більшої уваги потребує так звана методико-прикладна сторона справи. Йдеться про особливості методів, механізмів, інструментів та засобів регулювання.

З іншого боку, цікавим можна вважати метод, під час застосування якого система управління фінансовою безпекою держави розглядається з так званої державницької позиції [4, с. 392–395; 5, с. 825–836]. Зазначається, що це діяльність органів державного управління, яка орієнтується на зміцнення фінансової безпеки і реалізується за напрямками: планування і втілення сукупності заходів із нівелювання та недопущення ризиків і загроз функціонування держави та її економіки у фінансовій сфері; ідентифікація факту та міри відхилення параметрів і показників розвитку фінансової системи

від граничних та/чи порогових значень; якісна державна регуляторна політика в питанні попередньої експертизи всіх НПА на предмет їхньої відповідності національним фінансовим інтересам, а також відсутності генерування ризиків і загроз у фінансовій сфері; оцінювання ефективності прийнятих рішень щодо запобігання фінансовим викликам безпеки держави.

Аспект державницького підходу криється у баченні суб'єктами політики управління фінансовою безпекою держави переважно органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України, РНБО України (зокрема Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки), Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, Рахункової палати України, НБУ, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, судів загальної юрисдикції, включно з громадянами України.

Безперечно, такий підхід дещо вибірковий, передусім через неврахування у складі елементів-суб'єктів представників мікрорівня, де формуються фінансові результати господарювання, що трансформуються у капітал та фінансові активи.

Інший дискусійний аспект – це певною мірою обмежене коло напрямів діяльності у сфері управління фінансовою безпекою держави. На наш погляд, їхній склад мав би бути ширшим та, щонайменше, визначатися на кожному з рівнів управління фінансовою безпекою. Якщо йдеться про керування фінансовою безпекою галузі, називаємо такі його ступені: галузевий, галузево-територіальний (галузево-регіональний), асоціативно-колегіальний (бізнес-асоціації, різного типу об'єднання підприємств, секторальні групи), мікрорівневий, нанорівневий [6, с. 17–23].

Утім, привертає до себе увагу вельми цікавий та концептуально-прикладний аспект поділу векторів управління фінансовою безпекою на, по-перше, функціональний (у відповідності до функціонально-структурних складових фінансової безпеки (бюджетної, грошово-кредитної, валютної, боргової, безпеки страхового та фондового ринків)) та, по-друге, організаційно-управлінський (стосовно рівнів організації системи управління фінансовою безпекою в державі) [4, с. 386; 7, с. 320–330]. Перевагою такого способу організаційної побудови системи управління, вочевидь, є її бачення у вигляді матриці елементів на різних рівнях за всіма компонентними ознаками безпеки.

Продовжуючи характеристику ряду результатів досліджень щодо особливостей побудови системи управління фінансовою безпекою, зауважимо, що не може бути єдиного підходу до формування системи управління безпековими категоріями [8, с. 24–41]. Адже безпека – далеко не статична категорія. Її чітко виокремлює високий динамізм як внутрішнього, так і зовнішнього середовища та, що ще важливіше – поведінковий характер суб'єктів, від дій яких залежить безпека, а також суб'єктів, на яких чиниться управлінський вплив з метою забезпечення їхньої раціональної поведінки [9, с. 19–25]. Значною мірою погоджуючись із такими висновками, потрібно доповнити, що важливим і невід'ємним аспектом системи управління фінансовою безпекою галузі стають сфери та чинники, які, власне, визначають такі умови, а саме інституційні (правові, організаційні, ментальні), організаційні, економічні, інформаційні, суспільно-психологічні тощо. [10, с. 117–123].

Зазначимо, що при вибудуванні системи управління безпекою слід враховувати, по-перше, умови конкретної ситуації, яка складається на відповідний момент та визначає мотиви поведінки тих чи інших суб'єктів; по-друге, те, що потенціал захищеності реалізується повною мірою лише при узгодженні таких аспектів: «норми», «цінності», «умови»; по-третє, те, що саме коригування умов і слугує шляхом до якісного управління безпекою [11, с. 88–93].

Зокрема, як зазначається у [12, с. 70–71], стрижневими аспектами проблематики управління категоріями безпеки є: 1) процес забезпечення (з просторовими і часовими межами); 2) складові та їхні зв'язки зі внутрішнім і зовнішнім середовищем; 3) відносини між елементами системи; 4) склад суб'єктів управління; 5) методи регулювання та впливу; 6) засоби керування.

Окрім того, додається, що невід'ємними властивостями системи управління у сфері безпеки є мультисистемний характер, організаційне проєктування структури, фіксація зон відповідальності на кожному рівні за кожним зі суб'єктів, наявність інформаційно-аналітичного забезпечення менеджменту, безперервність процесу управління, наявність достатньої за чисельністю і за охопленням функціонально-структурних аспектів нормативно-правових актів та іншого інституційного забезпечення функціонування системи управління.



Рис. 1. Структура системи управління фінансовою безпекою галузей національної економіки

3. Варналій до стрижневих аспектів формування системи управління системою безпеки уналежнює інституційне забезпечення, органи державної влади та управління, механізми контролю, організаційну систему та функції управління, а також критеріальні оцінки стану безпеки [13, с. 569–572]. Хоча зазначений перелік і дещо неповний, але він певною мірою дозволяє розвинути елементний склад системи управління фінансовою безпекою галузі, наприклад, доповнивши його засобами контролю та критеріями оцінки якості менеджменту і ефективності реалізованих заходів у сфері забезпечення фінансової безпеки.

Щодо мікрорівня, то такий цілісний каркас утворюють здебільшого наступні елементи: 1) інформаційно-аналітичне та нормативно-методичне забезпечення оцінювання фінансової безпеки; стратегія та тактика управління; 2) цілі, функції, принципи, методи управління; організаційна структура, що їх поєднує та дозволяє утворювати необхідну конфігурацію керівних механізмів і інструментів; 3) засоби, методи і заходи; 4) суб'єкти (оргструктура управління безпекою), об'єкти, функції управління, фінансові важелі та інструменти; 5) організаційно-методичне, нормативно-правове, фінансове та інформаційне забезпечення організаційної системи і структури управління фінансовою безпекою суб'єкта бізнесу; 6) суб'єкти керування, об'єкти впливу, функції, фінансові методи, важелі, мета, предмет управління, управлінські процеси (передусім у сферах фінансів, інвестиційної та виробничо-господарської діяльності); 7) мета і критерії її реалізації, чинники, способи та методи менеджменту, ресурсне забезпечення, структура бізнесу та бізнес-процесів; 8) суб'єкти, об'єкти, методи, важелі, інструменти, цілі, принципи, завдання, функції, фактори, забезпечувальні підсистеми; 9) суб'єкти, об'єкти, мета, цілі та завдання, цільова та функціональна підсистеми, підсистема забезпечення [14; 15, с. 30–35; 16, с. 85–92; 17, с. 89–96; 18, с. 147–162].

Відповідно до визначених постулатів система управління фінансовою безпекою галузі набуває вигляду як на рис. 1.

Висновки і пропозиції. Відповідно до визначених постулатів системи управління фінансовою безпекою галузі логічними видаються такі висновки:

1) система управління фінансовою безпекою галузі не може розглядатися ізольовано без урахування її як елемента, що визначається

впливом систем вищого порядку (економічної та фінансової безпеки держави), а також такої, що має відношення до особливостей побудови і способу функціонування систем нижчого порядку (фінансово-економічної безпеки підприємств та організацій галузі);

2) система управління фінансовою безпекою галузі є управлінською системою, отже, її базисними характеристиками є постійно чинний характер; підпорядкованість меті, стратегічним і тактичним завданням функціонування та розвитку галузі і її фінансової системи; дотримання принципів; паритетна реалізація функцій управління; формування елементів та зв'язків між ними, які забезпечують необхідні унікальні властивості системи;

3) система управління фінансовою безпекою галузі має власні постійні та змінні компоненти; до перших відносяться елементи організаційно-управлінської структури та частково сукупність стратегічно-планових документів, нормативно-методичного забезпечення її аналізування та моніторингу; до других – застосовувані економічні стимули та засоби інструментарію регулювання.

Список використаної літератури:

1. Система економічної безпеки держави / під заг. ред. А. І. Сухорукова ; Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. Київ : ВД «Стилос», 2009. 685 с.
2. Механізми та функціонально-структурні інструменти забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в умовах сучасних загроз економічної безпеки : монографія / за ред. Васильціва Т. Г., Лупака Р. Л. – Львів : Видавництво ННБК «АТБ», 2019. 552 с.
3. Васильців Т. Г., Юрків Н. Я., Лупак Р. Л. Інституційне забезпечення розширення фінансових можливостей підприємств промисловості та АПК на регіональному рівні. *Фінанси України*. 2012. № 3. С. 90–101.
4. Колодізєв О. М., Середіна А. В. Державна система управління фінансовою безпекою України та правові засади її функціонування. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2010. Т. 30. С. 383–398.
5. Berezivskyi Y., Zbarsky V., Zbarska A. Integral evaluation as the basis of analytical support for managing the competitiveness of socially-oriented retailers. *Accounting*. 2021. № 7(4). Р. 825–836.
6. Куницька-Іляш М. В., Березівський Я. П. Концептуально-методичні підходи до ідентифікації типологічних та логічно-структурних характеристик пріоритетних галузей економіки. *Бізнес Інформ*. 2021. № 4. С. 17–23.

7. Vasylytsiv T. G., Klipkova O. I., Lupak R. L., Mitsenko N. G., Mishchuk I. P. Monetary and financial policy of Ukraine: theoretical-empirical connections and priorities of state regulation. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2019. Vol. 4. № 31. P. 320–330.
8. Лупак Р. Л. Державна політика імпортозаміщення в системі забезпечення економічної безпеки України: пріоритети та інструменти реалізації : монографія. Львів : Вид-во ННБК «АТБ», 2018. 527 с.
9. Васильчак С. В., Куницька-Іляш М. В., Дубина М. Р. Використання криптовалют в сучасних економічних системах України: перспективи та ризики. *Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій. Серія «Економічні науки»*, 2017. Том 19. Вип. 76. С. 19–25.
10. Lupak R. L., Kuniyska-Iliash M. V. Conceptual Relationships between the Systems of Ensuring the Economic Security of the State and the Implementation of the State Policy of Import Substitution. *Problemy Ekonomiky*. 2017. № 2. P. 117–123.
11. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.
12. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. Київ : Знання, 2009. 647 с.
13. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. Київ : Кондор, 2008. 552 с.
14. Загарій В. П. Ключові характеристики фінансової безпеки як системи. *Ефективна економіка* : електрон. наук. фахове вид. 2014. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2838>.
15. Смоквіна Г. А. Фінансова безпека як стратегічна складова економічної безпеки України. *Економіка: реалії часу*. 2014. № 3(13). С. 30–35.
16. Турхан Х. О. Механізм забезпечення фінансової безпеки машинобудівних підприємств. *Наукові записки Української академії друкарства*. 2013. № 4. С. 85–92.
17. Тимошенко К. С. Структура механізму фінансової безпеки суб'єкта підприємництва. *Вісник Дніпропетровського університету. Сер. Економіка*. 2013. № 7 (3). Т. 21. С. 89–96.
18. Єрмошенко М. М., Горячева К. С. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство : монографія. Київ : Національна академія управління, 2010. 232 с.

Kuniyska-Iliash M. V. Structural and systemic provisions of financial security management of the national economy

It is proved that financial security is traditionally considered to be the leading among other components of economic security of socio-economic systems. As such assumptions are highlighted, the importance of reviewing different levels of financial security is highlighted, where the main suggestions are made regarding the structural and systemic provisions of financial security at the sectoral level. The financial security management of the industry is presented in relation to the justification of connections and means of interaction with higher and lower order systems, as well as building the internal structure and system of elements, organizing their interaction to form unique system properties and capabilities. The components of financial security management of the industry include (1) the formation of organizational and management structure (entities, facilities, etc.), (2) identification of strategic and tactical guidelines (strategies, programs, plans, monitoring), (3) implementation systems of economic incentives and support (budget, investment, credit, innovation, infrastructure, marketing, etc.), (4) information-analytical monitoring and control, (5) use of regulatory tools (methods, mechanisms, tools, means). When building a system of financial security management of the industry proved the need to use a wide and, more importantly – a sufficient set of tools, and the effectiveness of each of them may change as the dynamics of the financial security of the industry and the conditions of its provision. The general purpose of the financial security management system of the industry is to realize the financial interests of its entities, which are strategically reduced to the proper financial condition and efficiency of financial and economic activities of economic entities forming the industry, their capitalization and financial and economic potential of the industry. in the system of national economy, localization and neutralization of financial risks and threats of households, business and branch system. In fact, these characteristics largely determine the structural and systemic provisions of financial security management of sectors of the national economy.

Key words: financial security of the industry, national economy, management, security, public policy.

УДК 351.85+069.4:069.6

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.9>

О. А. Менська

кандидат юридичних наук,
головний консультант відділу організаційного забезпечення діяльності
Першого заступника Голови Верховної Ради України
Апарату Верховної Ради України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розгляду особливостей державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, зокрема, з позиції політико-правового аспекту.

Сучасна наука розглядає питання, пов'язані з об'єктами культурної спадщини під різними ракурсами, залежно від предметного регулювання. На сьогодні об'єкти культурного надбання досліджують у рамках багатьох галузей, які вивчають не тільки актуальні аспекти щодо механізму їх збереження та популяризації, але правового захисту й охорони, а також проблем щодо державного регулювання. Це спричинює виокремлення низки підходів державної політики у питаннях охорони культурної спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованих територіях України, захисту та збереження як їх самих, так і їх автентичності. Актуальність досліджуваного питання значно посилилася через загострену ситуацію, в якій перебуває Україна з часу окупації частини її території. Зайве говорити, що це зумовлює органічну потребу в удосконаленні політики держави у питаннях охорони та збереження культурного надбання України, в тому числі на рівні законодавства. Станом на тепер не можна відчувати законодавчий брак у стосунку до законів, які б регламентували питання охорони вітчизняного культурного надбання, функціонування культурної сфери та захисту усієї пам'яткоохоронної галузі.

Здійснений аналіз прийнятих останнім часом нормативно-правових актів доводить бажання та наміри вітчизняного політикуму закласти ключові стратегічні напрями в удосконаленні сфери охорони національного культурного надбання. З-поміж усього пропонованого законодавчого масиву, в аспекті нашої теми, заслуговує на увагу проєкт Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду», яким, окрім іншого, пропонуються заходи, що стосуються захисту культурних цінностей.

Авторка статті висловила спостереження щодо стану державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини із акцентом уваги на політиці України відносно об'єктів, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, зокрема, наголошено на важливості здійсненого кроку нашої держави у питаннях міжнародного впливу на країну-агресора задля збереження культурних цінностей на окупованій території України, що мало наслідком, окрім іншого, ратифікацію Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, державне управління, об'єкти культурної спадщини, культурне надбання.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження питань, що стосуються державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини гостро задекларована у вітчизняній науці з державного управління. І пояснюється це тим, що категорія «об'єкт культурної спадщини» лежить в основі ключових галузей, що опікуються питаннями культури назагал, при цьому набираючи проявів в окремих сферах наукового пізнання: правознавства, державного управління тощо. Дана категорія виступає

предметом міждисциплінарного вивчення і, на думку багатьох дослідників, позначає все, що спроможне описати культуру того чи іншого соціуму,

народу, країни, що нерозривно пов'язано з усіма явищами та процесами які їх самопрезентують. Прискіплива увага до теми збереження культурної спадщини притаманна представникам різних наукових кіл, щоправда, з власним осмисленням цієї проблеми. Водночас тема збереження власного культурного надбання

давно отримала право бути самостійною темою для наукових пошуків.

Спонукою до написання цієї праці стала проблема, що донині не знайшла свого логічного вирішення, а саме: державна політика щодо охорони об'єктів культурної спадщини із позиції політико-правового аспекту. Безумовно, питання в означеній нами темі потребують прискіпливої дослідницької уваги. Утім, з огляду на те, що в межах однієї праці, обсяг якої чітко регламентований, неможливо предметно обговорити весь діапазон питань, ми відзначимо лише деякі важливі моменти, які допоможуть розвинути бачення про державну політику у сфері охорони об'єктів культурної спадщини в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останнім часом категорія культурного надбання стала предметом активного наукового дослідження та аналізу, зокрема, під кутом зору різних дослідницьких поглядів, а питання збереження об'єктів вітчизняної культурної спадщини у цілому посідають одне з ключових місць у науковому диспуті. Водночас ми змушені констатувати, що проблема збереження об'єктів культурної спадщини не поставлена у вітчизняній науці державного управління навіть на теоретичному рівні, що, вочевидь, зумовлено її складністю й неоднозначністю, а також тим, що вона по своїй суті має міждисциплінарний характер, що доволі красномовно ілюструється невеликою кількістю наукових досліджень.

Наукові пошуки у питаннях збереження об'єктів культурної спадщини найповніше реалізувалося в теоретичних шуканнях представників гуманітарних наук, як то: Ю. С. Баланюка, О. І. Воронова, В. І. Малімона, О. В. Малишевої, В. В. Мещерякова, В. Д. Холодок та інших вчених.

Але попри це, повинні засвідчити, що окреме самостійне дослідження на рівні дисертації чи монографії щодо означеної нами теми допоки відсутнє, і пояснюється це, зокрема, тим, що проблема, яка розглядається у цій статті, локалізується в парадигмі не тільки політики, але й потребує нормативного моделювання, що вже само по собі репрезентує широкий погляд на досліджуване питання.

Мета статті. Осердям дискусії, піднятої у поточній статті, як, власне, і її метою, є аналіз державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, зокрема її політико-правовий аспект.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зasadничим підґрунтям охорони культурної

спадщини є зафіксовані в Конституції України норми про те, що культурна спадщина охороняється законом, а держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами (ст. 54) [1].

Ця норма має ґрунтовне значення для реалізації культурної політики держави, зокрема, тієї її складової, яка стосується збереження вітчизняного культурного спадку, втіленого в об'єктах матеріальної культурної спадщини. І закріплення її у положеннях Основного Закону країни не тільки декларативно регламентує основи діяльності компетентних органів у системі управління культурою, але й визначає панівні позиції державного апарату над сферою охорони вітчизняної культурної спадщини.

Закон України «Про культуру» [2], окрім іншого, визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них. Зокрема, ст. 3 визначає основні засади державної політики у сфері культури, а ст. 4 вказує на пріоритети державної політики у сфері культури.

Наведені норми не можна сприймати беззастережно, адже з усіх сторін лунають розпачливі викрики про катастрофічний технічний стан об'єктів вітчизняного культурного надбання, однак тут гніздяться витoki іншої проблеми, пов'язаної із державною політикою збереження культурної спадщини, що є нашим імпульсом до посилення на факти дійсності. Так, точність і змістовність наповнення фактами, аргументативність і логічна побудова наукової праці неможливі, на нашу думку, без наведення статистичної інформації. Із огляду на це, ми апелюємо до цифр, наведених у зверненні Київської міської ради до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо невідкладного вжиття заходів, спрямованих на вирішення питання занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (рішення № 945/986 від 13 травня 2021 р.) [3]. За останні три роки та перший квартал 2021 р. було направлено 32 подання про занесення 1509 пам'яток та щойно виявлених об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі по тексту – Держреєстр). З поданих об'єктів куль-

турної спадщини у 2018–2019 рр. Міністерством культури та інформаційної політики України (далі по тексту – Міністерство) було видано накази лише по 23 об'єктах (21 занесено до Держреєстру, 2 – визнано такими, що не підлягають занесенню). І, як далі йдеться у зверненні, у 2020–2021 рр. Міністерством накази про занесення об'єктів культурної спадщини до Держреєстру та/або внесення змін до нього до місцевого органу охорони культурної спадщини взагалі не доводились. Таким чином, понад три роки центральний орган виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, лише вивчає та досліджує, і ніяк не може розглянути переліки щойно виявлених об'єктів культурної спадщини у м. Києві та прийняти рішення щодо їх включення, або висловити вмотивовану позицію стосовно не включення до Держреєстру.

Усе це є доволі промовистими фактами, що пригнічують та одночасно вказують на ігнорування розгляду облікової документації щодо об'єктів культурного надбання, зокрема, по місту Києву (годі й говорити про ситуацію по всій території України). Органічна потреба у наведених цифрах наочно демонструє, що такі факти інтегруються, а потім і актуалізуються у відповідній діяльності уповноважених органів, які провадять політику, спрямовану у тому числі на збереження, охорону та популяризацію об'єктів культурної спадщини. На таких позиціях мають стояти міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямована на підтримку сфери охорони культурної спадщини.

Відповідно до положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» [4], державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини належать, у тому числі, й центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини (ч. 1 ст. 3).

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, окрім іншого, належить формування державної політики з питань охорони культурної спадщини, а також розроблення, затвердження та погодження нормативно-правових

актів, розроблення та погодження державних програм охорони культурної спадщини (ст. 5). Послідовність цих дій спостерігаємо у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 84-р яким затверджено, розроблений Міністерством культури та інформаційної політики України, План заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму [5], яким передбачається комплекс заходів у сфері охорони об'єктів культурної спадщини. Зокрема, у 2021–2022 рр. у цій сфері, крім іншого, планується:

- відбір згідно з встановленим порядком проєктів робіт з консервації, реставрації, ремонту на пам'ятках культурної спадщини, у тому числі замках, інших фортифікаційних, оборонних, палацово-паркових комплексах, які будуть реалізовані в рамках програми «Велике будівництво», та моніторинг їх виконання, розроблення та затвердження у складі генеральних планів населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, історико-архітектурних опорних планів з визначенням меж і режимів використання історичних ареалів населених місць;

- здійснення комунікаційних та навчально-методичних заходів з питань повернення культурних цінностей, незаконно вивезених, евакуйованих з території України під час війн та збройних конфліктів, а також тимчасово вивезених і не повернутих та ін.

З позиції сьогодення цього дня кількість, змістовне наповнення та самі закони, які визначають засади державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини та є основоположними у напрямі, що регламентує діяльність відповідних органів державної влади у питаннях збереження вітчизняного культурного надбання, зокрема й ті, які стосуються досі невирішених питань захисту культурної спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованих територіях, наочно дозволяють діагностувати стан цієї проблеми. На тлі затяжного так званого «збройного конфлікту», що триває від часу подій Революції гідності, діяльність уповноважених органів державної влади у питаннях охорони вітчизняного культурного надбання перейшла у площину забезпечення порятунку та схоронності цих об'єктів, у тому числі тих, які перебувають на окупованих територіях України країною-агресором. Зокрема, Верховною Радою України 18 січня 2018 р. був прийнятий

Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [6]. Цей закон визначив ключову тезу, згідно з якою відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права. За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 2). Ці положення стосуються і культурного надбання. Зокрема, у раніше прийнятому Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», відповідальність за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права (ч. 7 ст. 5) [7]. Зауважимо, що засади державної політики України щодо окупованих територій та тих позицій, які визначають роботу компетентних у питаннях збереження культурної спадщини органів державної влади, все ж таки можна охарактеризувати як політику перехідного періоду.

Логічним продовженням політики країни у цьому питанні та відповідно черговим кроком по створенню комплексного документа, що має закласти єдині рамки для роботи з окупованими територіями на шляху до визначення правових підвалин для державної політики у цьому питанні, став проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» (реєстр. № 5844 від 9 серпня 2021 р.), у преамбулі якого пропонується визначити власне засади державної політики перехідного періоду та спрямовувати на уніфікацію підходів до деокупації тимчасово окупованих територій, а також реінтеграцію цих територій та їхніх мешканців [8]. Даним проєктом, окрім іншого, пропонуються заходи, які здійснюються протягом усього перехідного періоду, зокре-

ма такі, що стосуються і захисту культурних цінностей (п. 6 ч. 1 ст. 18)¹.

Ще одним, без перебільшення визначним кроком, що наближує Україну до вироблення стратегії із залученням міжнародної спільноти у питаннях охорони культурного надбання, яке залишилося на окупованих територіях, став Другий протокол 1999 р. до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р., до якого Україна приєдналася відповідно до Закону «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р.» від 30 квітня 2020 р. № 585-IX [9]. Важливо наголосити, що Другий протокол набирає чинності для України негайно після здачі на зберігання Генеральному директору ЮНЕСКО документа України про приєднання.

Складно переоцінити таку подію для України, однак ми не можемо не вказати на деякі зауваги з цього питання, зокрема на те, що положення вищевказаного документа не є імплементаваними у національне законодавство (щоправда, поки), але ця обставина вказує на передчасність та ілюзивність у подоланні наслідків в означеній проблемі, і свідчить про ще довгий шлях до досягнення мети, яку плекають небайдужі до власної самобутності та ідентифікації українці – реалізувати потенціал спільного європейського майбутнього на культурній мапі світу через продукування культурного капіталу України, матеріалізованого в об'єктах її культурної спадщини та на майбутнє відстояти українське культурне надбання, що перебуває на окупованих територіях, як і самі території.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Як висновок слід резюмувати: політика держави у питаннях забезпечення дієвим механізмом з охорони об'єктів вітчизняної культурної спадщини, частіше розглядається ізольовано від інших проблем, принаймні в Україні. На переконання авторки, державна політика в означених питаннях має бути консолідованою позицією усіх гілок влади, цілісною системою та такою, що повинна розгортатися в тісній взаємодії державотворчих процесів та якісного законодав-

¹ У червні цього року урядовий проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» направлено до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) для отримання експертного висновку. Очікується, що експерти підготують проєкт висновку, який буде затверджений на наступній пленарній сесії Венеційської комісії у жовтні 2021 р. Детальніше про це: URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabmin-shvaliv-proekt-zakonu-pro-perehidnij-period>

чого забезпечення. Останнє якраз не повинно гальмувати розвиток цієї галузі та породжувати нормативний хаос, за яким плестиметься мереживо законодавчих норм, що у підсумку не дадуть на практиці потрібного позитивного результату. В останні роки стався без перебільшення справжній законотворчий бум на цій ниві, але попри таке, викликає занепокоєння повсюдне нехтування положеннями законів. Саме неухильне дотримання задекларованих норм і є відправною точкою у питаннях, що стосуються державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини.

Проблема вказаних різногосль та неузгодженостей, на переконання авторки, бачиться в теперішній практиці законотворчої діяльності, яка характеризується доволі безсистемним накопиченням неоднозначних нормативно-правових актів, неадаптованих для правозастосування у сучасних реаліях, за якими вже сьомий рік живе Україна. Звісно, можна по-різному їх характеризувати та давати оцінку, але значущою все ж таки залишається сама їх поява, яка однозначно свідчить про демократичний підхід та небайдужість держави у вирішенні означених проблем.

Авторка наукової розвідки висловила спостереження, які дали змогу резюмувати неприхований потенціал обраної теми, тим більше з огляду на той локомотив реформ, який активізовано, і щоби він не відбувався асинхронно, на різних швидкостях та не мав недекларативний сенс, потрібним є справжні, а не фасадні реформи. Органічним складником цього повинна стати така теза: культура та все, що є похідним від неї, хоча вже давно стало інтегрованим у політику, утім, попри це, першорядним завданням держави для ведення ефективної та дієвої політики у сфері захисту та збереження вітчизняної культурної спадщини мають стати не тільки законотворчі паростки ратифікації Україною міжнародних документів, покликаних зберегти й на майбутнє убезпечити національне культурне надбання, яке, як відомо, є частиною всесвітньої культурної спадщини, але й пришвидшити процес імплементації їхніх положень у вітчизняне законодавство.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)

2. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010р. №2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2778-17#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
3. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1805-14#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
4. Про звернення Київської міської ради до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо невідкладного вжиття заходів, спрямованих на вирішення питання занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України : рішення Київської міської ради від 13 травня 2021 р. № 945/986 URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/945-986.pdf> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
5. Про затвердження плану заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 84-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/84-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
6. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1207-18#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
8. Про засади державної політики перехідного періоду : проект Закону України. URL: https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1_zakonoprojekt_pro_zasady_dppp.pdf (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
9. Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р. : Закон України від 30 квітня 2020 р. № 585-IX <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/585-IX#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)

Menska O. A. State policy for the protection of cultural heritage: political and legal aspects

The article is devoted to the peculiarities of the state policy in the field of protection of cultural heritage objects, in particular, from the point of view of political and legal aspect.

Modern science considers issues that are related to cultural heritage sites from different angles, depending on the subject regulation. Today, cultural heritage objects are studied in many areas, which study not only the relevant aspects of the mechanism of their preservation and promotion, but also legal protection and protection, as well as problems of state regulation. These factors lead to the separation of a number of state policy approaches to the protection of cultural heritage located in the temporarily occupied territories of Ukraine, protection and preservation of both themselves and their authenticity.

The urgency of the research issue has significantly increased due to the aggravated situation in Ukraine, which arose during the occupation of its territories. It should be noted that this presupposes an organic need to improve the state policy on the protection and preservation of Ukraine's cultural heritage, including at the legislative level. Currently, there is no shortage of legislation on laws governing the protection of national cultural heritage, the functioning of the cultural sphere and the entire department of heritage protection.

The analysis of the recently adopted normative legal acts proves the national desire and intentions to lay down key strategic directions in improving the protection of the national cultural heritage. Among all the proposed bills related to this topic, the draft Law of Ukraine "On the Principles of State Policy in Transition" deserves special attention, which proposes measures related to the protection of cultural values.

The author of the article expressed observations on the state of state policy in the field of protection of cultural heritage sites with emphasis on the policy of Ukraine regarding sites located in the temporarily occupied territories, in particular, it was emphasized aggressor, in order to preserve cultural values in the occupied territory of Ukraine, which, incidentally, was a consequence of the ratification of the Second Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1954.

Key words: state policy, state regulation, governance, cultural heritage sites, cultural heritage.

УДК 352.08

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.10>

І. В. Положешна

аспірантка кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій
Міністерства молоді та спорту України

ЗАСТОСУВАННЯ КАДРОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті систематизовано проблемні питання управління та кадрового забезпечення територіальних громад у процесі децентралізації. Аналіз дозволив виявити проблеми та поставити завдання для їх вирішення. Розробити заходи щодо забезпечення та збільшення інституційного потенціалу сільських та селищних рад після впровадження процесу децентралізації. Реформа децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє формуванню життєздатного та наближеного до громадян органу місцевого самоврядування.

Об'єднання територіальних громад дозволило створенням органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку їх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Станом на 14 липня 2021 р. в Україні створено 1470 територіальних громад. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в 2021 р. становить 23,3 %, що на 4,5% більша в порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. Також спостерігається збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця. Цей показник збільшився на 66,19% у порівнянні з 2015 р. і в 2021 р. становить 3358,4 грн.

Але на тлі позитивних змін ми можемо констатувати той факт, що не всі створені громади є інституційно спроможними. Зокрема, питання впливу кадрового механізму на створення інституційно спроможних територіальних громад залишається недостатньо дослідженим та потребує подальшого вивчення.

Застосування кадрового механізму дасть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформулювати ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:

- внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;*
- розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування.*

Таким чином, метою статті є виявлення проблем та основних напрямків реалізації кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад, розробка пропозицій органам місцевого самоврядування щодо запровадження механізму в управлінні територіальними громадами.

Ключові слова: *інституційна спроможність ТГ, кадровий потенціал, структура апарату виконавчого органу територіальних громад, HR-стратегія, HR-брендинг.*

Постановка проблеми. Реформа децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє формуванню дієздатного й найбільш наближеного до громадян органу місцевого самоврядування [6].

Об'єднання територіальних громад дало можливість створенням органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку своїх територій, створення сучасної

освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

За даними моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проведеного Мінрегіоном [14, с. 3], станом на 14 липня 2021 р. в Україні створено 1470 територіальних громад.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в 2021 р. становить 23,3 %, що на 4,5% більша в порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. [14, с. 11].

Водночас частка видатків місцевих бюджетів у 2021 р. зменшилась на 10, 8% у порівнянні з 2015 р. [14, с. 11].

Спостерігається зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів. Якщо у 2020 р. цей показник становив 19,6 млрд грн, то в 2021 р. він становить 90,6 млрд грн, тобто зріс на 362,2% [14, с. 12].

Також спостерігається збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця. Якщо у 2016 р. цей показник становив 2020,8 грн, то у 2021 р. він становить 3358,4 грн (+66,2%) у розрахунку на 1 мешканця [14, с. 19].

Але на тлі позитивних зрушень ми можемо констатувати той факт, що не всі створені громади є інституційно спроможними.

Зокрема, малодослідженим і таким, що потребує подальшого вивчення, залишилося питання впливу кадрового механізму на створення інституційно спроможних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичними та практичними питаннями підвищення спроможності об'єктів управління присвячені дослідження зарубіжних і українських вчених І. Ансоффа, М. Портера, Ж.-Ж. Ламбена, О. Віхонського, Р. Фатхутдінова.

Окремі питання управління спроможністю розглядались у працях з проблем регіонального розвитку такими вченими, як З. Глазьева, А. Абалкіна, які розробили основні механізми підвищення спроможності підприємств, регіонів і національної економіки.

Питання формування та розвитку механізмів державного регулювання кадрової політики на різних рівнях соціально-економічних систем розглядались у роботах українських науковців В. Вакуленка, М. Мінченка, М. Щьокіна, А. Лаврова.

Разом із тим виявлено: по-перше, переважна більшість науковців вивчала проблеми

й механізми децентралізації на державному та регіональному рівні, а не на рівні сільських, селищних рад (базовий рівень); по-друге, в основному, науковці вважають, що спроможність громад залежить лише від фінансової децентралізації, наявності бюджетотворюючих підприємств і великої кількості жителів громади. Але, на нашу думку, необхідно проводити комплексні дослідження щодо створення інституційно спроможної територіальної громади. Зокрема, мало досліджені механізми створення інституційно спроможної громади, не систематизовано проблеми діяльності громад щодо кадрового забезпечення, стратегічного планування, фінансово-економічного розвитку, співробітництва між об'єднаними територіальними громадами.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення проблем та основних напрямів впровадження кадрового механізму для створення інституційно спроможної територіальної громади, розробка пропозицій органам місцевого самоврядування щодо запровадження механізму в управлінську діяльність територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності [3]. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватись у 2014 р.

У квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, план заходів з її реалізації.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2021 рр. в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост у територіальних громадах, які представляють

інтереси сільських мешканців у раді громади. У 2021 р. створено 8065 старостинських округів, 7785 старост затверджено радами [14, с. 6].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, створення спільних ЦНАПів тощо.

Станом на 14 липня 2021 р. укладено 91 договір міжмуніципального співробітництва. Цим механізмом скористалися 169 громад [14, с. 9].

Закон «Про засади державної регіональної політики» створює можливість отримувати територіальним громадам державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Так, державна підтримка економічного і соціального розвитку територій у 2021 р. становить 81,8 млрд грн, із них: 49,6 млрд грн – розвиток дорожньої інфраструктури, 15,5 млрд грн – регіональний розвиток, 4,1 млрд грн – розвиток у сфері освіти, 4,5 млрд грн – розвиток сільських територій, 3,5 млрд грн – розвиток у сфері охорони здоров'я, 1,7 млрд грн – розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення) тощо [14, с. 21].

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [8, с. 17].

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Водночас на проблему інституційної спроможності впливають чинники, які слід проаналізувати. На нашу думку, основними чинниками, які впливають на розвиток і функціонування новостворених громад, є якість управління, кадрове забезпечення та структура апарату виконавчих

органів територіальних громад. У зв'язку з тим, що більшість територіальних громад віддалені від великих міст та обласних центрів, виникає проблема кадрового забезпечення як керівництва територіальних громад так і штатних працівників [10].

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до Законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у частині вимог до претендентів, які балотуються на посади голів міських, районних у містах, сільських, селищних рад а саме: «кандидат на посаду міського, селищного, сільського голови повинен мати вищу освіту за напрямком: публічне управління та адміністрування, державне управління, право, економіка, менеджмент». Також повинен враховуватися досвід на керівних посадах в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях не менше 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть витримуватись, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищий [11, с. 34].

Інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кадрові призначення відносяться до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів. Викладене вище унеможливорює залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за доббором кадрів. Створюються умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного та фахового рівня посадовців.

Тому для вирішення вказаних проблем і створення спроможної територіальної громади необхідно розробити HR-стратегію, яка буде

стратегічним планом дій керівництва органу місцевого самоврядування для ефективного формування, освоєння і розвитку людських ресурсів із урахуванням змін стану зовнішнього середовища.

HR-стратегія повинна бути частиною стратегії розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами повинні досягати цілей, які поставлені перед територіальною громадою.

У цій стратегії повинні враховуватися чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може викликати необхідність, внесення змін у структуру та чисельність персоналу, його рівня професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами.

HR-стратегія сприятиме:

а) посиленню можливостей органу місцевого самоврядування (в сфері персоналу) протистояти негативному впливу зовнішніх чинників на виконання власних і делегованих повноважень, ефективно використовувати свої сильні сторони у зовнішньому оточенні;

б) розширенню переваг (інституційної спроможності) територіальної громади за рахунок створення умов для розвитку й ефективного використання трудового потенціалу, формування високопрофесійних, компетентних кадрів;

в) повному розкриттю здібностей персоналу до творчого, інноваційного розвитку, для досягнення як цілей територіальної громади, так і особистих цілей працівників.

Крім розробки HR-стратегії, органам місцевого самоврядування необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на пом'якшення позицій щодо відбору кадрів на ринку праці, а саме презентувати свою територіальну громаду (HR-брендинг).

На нашу думку, HR-брендинг – це діяльність щодо формування системи управління персоналом, яка дозволяє конкретній установі, організації, органу місцевого самоврядування отримати конкурентні переваги серед інших і забезпечити задоволеність персоналу організації наявними кадровими технологіями та проектами.

Складовими HR-брендингу є:

– сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця;

– створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці;

– створення портрету співробітника;
– оцінка бренду (рейтинги територіальної громади);

– управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади).

HR-брендинг переслідує декілька цілей:

а) залучення до роботи кращих кваліфікованих кадрів;

б) підвищення рівня продуктивності праці спеціалістів;

в) зниження плинності кадрів.

Отже, HR-брендинг повинен стати основною складовою HR-стратегії інституційно спроможної територіальної громади.

Для якісного використання кадрового механізму в побудові інституційно спроможної територіальної громади необхідно:

розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає та розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування;

удосконалити систему вищої та післядипломної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування;

запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема, з питань ефективного самоврядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту.

Проблемою у доборі кадрів для органів місцевого самоврядування є низький рівень заробітної плати посадовців. Це призводить до плинності кадрів, низької професійності та якості роботи. Тому для залучення професіоналів до роботи в органах місцевого самоврядування необхідно розробити такі норми оплати праці, які б відповідали середній по промисловості. На нашу думку, вирішення даного питання могло б хоча б частково вирішити питання кадрового забезпечення.

Ще одним способом залучення кваліфікованих фахівців у територіальні громади є вирішення питання забезпечення житлом. Адже майже в кожній громаді є службове житло, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств і не використовується. Якщо в територіальній громаді вирішувати житлову проблему, то з'являться кваліфіковані спеціалісти.

Отже, крім забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування

ня, змін в оплаті праці, оптимізації структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування, необхідно внести зміни в нормативно-правові акти щодо врегулювання питання посилення контролю за прийняттям і реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також якісне надання громадянам територіальних громад соціальних та адміністративних послуг; розробити механізми залучення громадськості до розробки та прийняття рішень з питань визначення стратегії розвитку ОТГ, затвердження статутів, проектів містобудівної документації.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дадуть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформувати ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:

а) внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;

б) розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування.

Підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли:

– організаційній культурі територіальної громади, у якій закладено злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію;

– баченню цілей, в ідеалі – створених, або як мінімум розділених й узгоджених усередині команди;

– залученню ресурсів, для вирішення організаційних процесів, системної комунікації (зсередини назовні), підтримки швидких перемог, постійної підтримки керівництва територіальної громади;

– запровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації;

– стимулювати громадський контроль за місцевою владою;

– організувати співпрацю в межах партнерства влади, громади та бізнесу, де кожний партнер зможе знайти своє місце і свої інтереси та внести відповідний вклад у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

Список використаної літератури:

1. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ, 2003. 512 с.
2. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> (дата звернення: 2 грудня 2020 р.)
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10 грудня 2020 р.)
4. Жукровський Я. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення. *Громадянське суспільство*. 2009. № 3. С. 14–17.
5. Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 58–64.
6. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 р. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> (дата звернення: 04.01.2020).
7. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2009. 62 с.
8. Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf (дата звернення: 17 листопада 2020 р.)
9. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. URL: <http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html> (дата звернення 17.11.2020).
10. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення: 17 листопада 2020 р.)
11. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. *Україна: події*,

- факти, коментарі*. 2017. № 12. С. 30–41. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (дата звернення: 17 листопада 2020 р.)
12. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
13. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Динис Г. Г. та ін.; за ред. М. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.
14. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13785>

Polozheshna I. V. Application of the human resources mechanism for creation of institutionally capable territorial communities

The article systematizes the problematic issues of management and staffing of territorial communities in the process of decentralization. The analysis allowed to identify problems and set tasks to solve them. Develop measures to ensure and increase the institutional capacity of village and settlement councils after the implementation of the decentralization process. The reform of decentralization of executive bodies and local self-government contributes to the formation of a viable and close to citizens local self-government body.

The association of territorial communities has allowed the established local governments to obtain the appropriate powers and resources that provide opportunities for the development of their territories, the creation of modern educational, medical, transport, housing and communal infrastructure.

As of July 14, 2021, 1470 territorial communities have been created in Ukraine. The share of local budget revenues in the consolidated budget of Ukraine in 2021 is 23.3%, which is 4.5% more than in the same period of 2015. There is also an increase in revenues of the general fund of local budgets per 1 inhabitant. This figure increased by 66.19% compared to 2015 and in 2021 is 3358.4 UAH.

But against the background of positive changes, we can state the fact that not all established communities are institutionally capable. In particular, the issue of the impact of the personnel mechanism on the creation of institutionally capable territorial communities remains insufficiently researched and needs further study.

The application of the personnel mechanism will provide an opportunity to solve a number of problems that arise in the process of decentralization and to form a number of recommendations aimed at creating capable communities, namely:

- make changes to the legal framework regarding the development of criteria for holding the position of the head of the territorial community, his deputies and other officials of local governments in order to provide quality staffing, training and retraining of qualified personnel;*
- to develop a method of calculating the need for staff depending on the population of the territorial community and the area it occupies, to develop an appropriate structure, staffing of local governments.*

Thus, the purpose of the article is to identify problems and main directions of implementation of the personnel mechanism for the creation of institutionally capable territorial communities, development of proposals to local governments on the introduction of the mechanism in the management of territorial communities.

Key words: *institutional capacity of TG, personnel potential, structure of the staff of the executive body of territorial communities, HR-strategy, HR-branding.*

УДК 332.72:332.14

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.11>**Т. О. Харченко**

докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДІЮЧОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено сучасні зміни фундаментального концепту державної політики розвитку аграрного сектору в частині переходу від поняття «розвитку», котрий включав досягнення базових соціально-економічних чинників, до поняття «сталого розвитку» («Sustainable Development»), що передбачає включення складників екологічного напрямку та формування соціо-економіко-екологічної моделі, яка є максимально адаптованою до європейських стандартів. Обґрунтовано важливість дотримання вимог концепції сталого розвитку аграрного сектору, адже природні ресурси виступають базисом його розвитку, а найбільші втрати ресурсів обумовлені відсутністю заходів щодо їх збереження та відновлення, в тому числі і ключового фактору виробництва – землі. Визначено, що збереження ресурсного потенціалу є одним із важливих елементів досягнення ефективності розвитку аграрного сектору та забезпечення його сталості.

Запропоновано в якості умовного складника концепції сталого розвитку аграрного сектору включити управлінську складову, що у підсумку забезпечить формування чотирифакторної соціо-економіко-екологічно-управлінської моделі. Підтверджено важливість розгляду аграрного сектору та сільських територій як комплексної системи, сталий розвиток якої, можливий за умови збалансованої взаємодії економічної, соціальної, екологічної та управлінської складових. Обґрунтовано сутність поняття «концепція сталого розвитку аграрного сектору» як комплексної структури нормативно-правового, організаційного та фінансово-економічного механізмів державного регулювання, імплементація якої забезпечить якісну реалізацію соціо-економіко-еколого-управлінської моделі, формування сприятливих умов для досягнення цілей сталого розвитку в аграрній сфері й збалансованого розвитку сільських територій. Підтверджено необхідність регламентації поняття «концепція сталого розвитку аграрного сектору» в правовому полі для встановлення його місця в структурі економічної політики країни, а також визначення підходів, згідно з якими будуть формуватись механізми взаємодії між економічним, соціальним та екологічним складниками та ключовими управлінськими підсистемами.

Ключові слова: управління, економічний складник, соціальний складник, екологічний складник, соціо-економіко-еколого-управлінська модель, економічна політика, сільські території.

Постановка проблеми. Активні інтеграційні та глобалізаційні процеси розширили можливості щодо впровадження змін в систему діючих інструментів державної політики України та їх адаптації до європейських стандартів. Одним із напрямів трансформації державної політики розвитку аграрного сектору є зміна фундаментального концепту в частині переходу від поняття «розвитку», котрий включав досягнення базових соціально-економічних чинників, до поняття «сталого розвитку» («Sustainable Development»), що передбачає включення

складників екологічного напрямку та формування соціо-економіко-екологічної моделі, яка є максимально адаптованою до європейських стандартів. Узагальнюючи різновекторні підходи до обґрунтування концепції сталого розвитку, в умовах реалізації діючої державної політики, базовим концептом є досягнення балансу використання ресурсів, збереження наявного природного потенціалу та безпечного навколишнього середовища для майбутніх поколінь.

Визначення стратегічних напрямів, формування цілей та завдань для забезпечення

успішної імплементації концепції сталого розвитку аграрного сектору економіки, як складового елемента діючої державної політики України, є вкрай актуальним. При цьому на сьогодні потребують перегляду чинні підходи державної політики з урахуванням розширення повноважень органів місцевого самоврядування та перерозподілу ступеню відповідальності між державним та місцевими рівнями влади. Метою статті є дослідження концепції сталого розвитку аграрного сектору економіки України в системі діючої державної політики та визначення її складових елементів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань пов'язаних із забезпеченням результативності розвитку аграрного сектору завжди були в полі зору наукової спільноти. В умовах впровадження європейських підходів в систему публічного управління, актуальності набуло дослідження механізмів, підходів та інструментів щодо забезпечення сталого розвитку економіки, аграрного сектору та сільських територій, котрі були детально розглянуті в працях О. М. Бородіної, Л. І. Катан, М. А. Латиніна, С. В. Майстро, М. Й. Маліка, Т. В. Мамотової, В. М. Молоканової, О. Л. Попової, П. Т. Саблука, І. А. Чикаренко., О. В. Шубравської та інших науковців. Проте в умовах зміни підходів державної політики щодо місця й ролі аграрного сектору та сільських територій, при формуванні концепції сталого розвитку аграрного сектору, важливим є поглиблення досліджень щодо сутності поняття «концепція сталого розвитку аграрного сектору» та її ключових складників.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення концептуальних підходів до сталого розвитку аграрного сектору економіки України в системі діючої державної політики та визначення її складових елементів.

Виклад основного матеріалу. Державна політика формує нормативно-правові, організаційні та фінансово-економічні механізми, реалізація яких, орієнтована, зокрема, на досягнення цілей сталого розвитку. Питання імплементації європейських підходів щодо формування концепції сталого розвитку набуло актуальності для України після Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку «Порядок денний на XXI століття» (Ріо-де-Жанейро, 1992) [1], де було обґрунтовано сутність поняття «сталий розвиток», як процесу, котрий забезпечує досягнення показників розвитку без втрати ресурсів та їх глибокого виснаження. Однак активні

трансформаційні процеси визначають необхідність вдосконалення існуючої соціо-економіко-екологічної моделі в частині виокремлення управлінського складника як одного із базових елементів концепції сталого розвитку, адже саме ефективне управління ресурсами передбачає досягнення балансу між їх використанням та відновленням [2].

Питання обґрунтування концепції сталого розвитку є вкрай важливим для аграрного сектору адже природні ресурси виступають базисом його розвитку. При цьому найбільші втрати ресурсів, в тому числі і ключового фактору виробництва – землі, обумовлені відсутністю заходів щодо їх збереження та відновлення. Отже, збереження ресурсного потенціалу є одним із важливих елементів досягнення ефективності розвитку аграрного сектору та забезпечення сталості його показників. При формуванні концепції сталого розвитку аграрного сектору, в рамках реалізації державної політики, важливим є проведення детального огляду нормативно-правових актів, котрі визначають загальний вектор розвитку держави, цілі сталого розвитку, котрі належать до діючої економічної політики, а також документи, котрі мають галузеву належність.

Розглянемо рамкові документи, котрі регламентують імплементацію цілей сталого розвитку в економіку України. У відповідності до визначених в 2015 році Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй цілей сталого розвитку, враховуючи особливості розвитку України, в 2019 році Указом Президента № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.» було визначено 17 цілей сталого розвитку [3]. Даним Указом визначено, що цілі сталого розвитку повинні бути враховані при розробці програмних документів в розрізі всіх галузей економіки для забезпечення їх успішного виконання. Зазначимо, що досягнення збалансованого розвитку, в умовах реалізації концепції сталого розвитку, передбачає окрім економічного, соціального та екологічного складників, врахування в якості четвертого елемента – складник ефективного управління. Включення управлінської складової, зокрема, передбачає імплементацію європейських підходів в систему державного управління, визначає необхідність забезпечення здійснення моніторингу досягнення цілей сталого розвитку до 2030 р. та проведення оцінки рівня України в міжнародному співставленні. Для формуван-

ня системи оцінки виконання цілей сталого розвитку Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження № 686-р від 21 серпня 2019 р. «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку» [4], яким передбачено індикатори, що характеризують стан виконання в розрізі кожної цілі, відповідальних виконавців за збір інформації та її висвітлення, а також строки подання інформації.

Продовжуючи огляд нормативних актів, зауважимо, про поглиблення інтеграційних процесів в тому числі і в частині забезпечення виконання цілей сталого розвитку, шляхом формування базису оціночних індикаторів. Так, прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 222 від 27 лютого 2019 р. «Про затвердження Програми розвитку державної статистики до 2023 р.» регламентує, зокрема, необхідність приведення державних статистичних спостережень до регламентів Європейського Парламенту та Ради ЄС та визначає необхідність імплементації міжнародних стандартів в якості ключового напрямку модернізації державної статистики [5]. Зазначені ініціативи виступають позитивним чинником впливу на вдосконалення підходів щодо моніторингу виконання цілей сталого розвитку, проте є недосконалими, в частині регламентації збору даних лише на рівні держави.

За результатами оцінки представлених нормативних актів визначено, що механізм проведення якісного аналізу виконання цілей сталого розвитку в розрізі регіонів та громад, на сьогодні, відсутній та не може бути ефективно проведений у зв'язку з обмеженістю необхідної інформації в регіональній статистиці. Визначені тенденції здійснюють негативний вплив на формування ефективної системи управління, котра є одним із складників концепції сталого розвитку. Часткова відсутність інформації про стан виконання цілей сталого розвитку, як на регіональному, так і на місцевому рівнях призвела до порушення взаємодії між вертикальними та горизонтальними елементами системи моніторингових індикаторів. Досліджуючи дане питання Резнікова О.О. та Ковалівська С.В. визначають важливість формування системи статистичних оціночних показників виконання цілей сталого розвитку на рівні регіонів та громад, що забезпечить підвищення якості моніторингу. Вирішення даного питання, на думку науковців, можливе за умови внесення змін до статті 2 Указу Президента «Про Цілі сталого

розвитку України на період до 2030 р.», зокрема, затвердження порядку збору статистичної інформації щодо оціночних показників виконання цілей сталого розвитку на регіональному рівні з 2020 р., а на місцевому рівні з 2021 р. [6, с. 4].

У контексті оцінки наявної ситуації щодо формування концепції сталого розвитку аграрного сектору економіки України, слід зауважити, про відсутність її чіткої регламентації, як в нормативно-правовому полі, так і в системі публічного управління. Однак дослідженню механізмів державного управління та регулювання сталого розвитку аграрного сектору та сільських територій приділено достатню увагу наукової спільноти. Зауважимо, що об'єднуючим концептом досліджень виступає розгляд концепції сталого розвитку з позиції забезпечення розвитку економічної, соціальної та екологічної складових. Очевидно, що особливістю наших територій є наявність тісного зв'язку між розвитком аграрного сектору та сільських територій і саме механізми державного регулювання повинні бути спрямовані на забезпечення дотримання вимог концепції сталого розвитку. Адже збалансованого використання природних ресурсів можливо досягти за умови виконання завдань державної екологічної політики, регламентованої Законом України № 2697-VIII від 28 лютого 2019 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» [7]. Визначені Законом № 2697-VIII основні засади державної екологічної політики, зокрема, передбачають: виконання цілей сталого розвитку та забезпечення збалансованого (сталого) розвитку економічної, соціальної та екологічної складових [7]. При цьому зауважимо, що в цьому нормативному акті, простежується така динаміка взаємозв'язку складових елементів концепції сталого розвитку з аграрним сектором та сільськими територіями: економічна складова є фактором розвитку аграрного сектору, соціальна складова в більшій мірі виступає індикатором оцінки розвитку сільських територій, а екологічна складова виступає об'єднуючим елементом, котрий характеризує, як розвиток аграрного сектору, так і розвиток сільських територій. Отже цілком обґрунтовано можна стверджувати, що реалізація концепції сталого розвитку аграрного сектору не можлива без забезпечення сталого розвитку сільських територій. Особливої актуальності питання формування ефективної взаємодії між

визначеними структурними елементами набуває в умовах діючих децентралізаційних змін та розширення повноважень органів влади на місцях. Наявність зв'язку між сталим розвитком аграрного сектору й сільських територій також простежується і в Законі України № 400-XII від 17 жовтня 1990 р., де частково визначаються складники сталого розвитку в частині пріоритетності забезпечення зростання показників соціально-економічного розвитку, проте заходи орієнтовані на забезпечення розвитку показників екологічної складової відсутні. Однак, в Законі України № 2982-IV від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» чітко регламентовано необхідність забезпечення сталого розвитку аграрного сектору шляхом виконання таких стратегічних цілей: гарантування продовольчої безпеки; формування конкурентоспроможної, як на внутрішньому, так і зовнішніх ринках, галузі економіки; збереження сільського населення як носія ідентичності України; вирішення соціальних проблем та комплексний розвиток сільських територій [8]. Важливим аспектом даного законодавчого документу є виокремлення комплексного розвитку сільських територій в якості однієї із стратегічних цілей сталого розвитку аграрного сектору. Дана регламентація також підтверджує тісний зв'язок соціального складника сталого розвитку аграрного сектору безпосередньо із розвитком сільських територій. Проте відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 995-р від 23 вересня 2015 р. «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» [9], простежується зміна пріоритетів, в частині орієнтації на забезпечення сільського розвитку, індикаторами якого визначено зростання рівня та якості життя сільського населення, що передбачає розгляд розвитку аграрного сектору в якості структурного елемента, котрий безпосередньо впливає на розвиток сільських територій. В часовому вимірі окреслені ініціативи повинні бути впроваджені до 2025 р..

Окремо була розроблена Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1437-2015-р від 17 квітня 2019 р., дія якої була згодом продовжена до 2021 р. та 2022 р. [10]. В даному нормативному акті чітко простежується визначення ролі аграрного сектору, виключно, як структурного елемента еконо-

мічної політики держави без урахування інших складових концепції сталого розвитку. В порівняльному аспекті, аналіз двох Концепцій визначає орієнтованість на виконання цілей сталого розвитку Концепції розвитку сільських територій. Дана динаміка обумовлена зміною підходів в сфері державної аграрної політики в частині орієнтації на модель економічного розвитку Європейського Союзу, базисом якої виступає саме сталий розвиток сільських територій.

Переходячи безпосередньо до обґрунтування сутності поняття «концепції сталого розвитку аграрного сектору», слід зауважити про наявність низки підходів щодо його визначення, таких як: еколого-системний; концепція «слабкої» і «сильної» стійкості; триєдина концепція сталого розвитку; концепція корпоративної сталості; кластерний підхід до сталого розвитку [11, с. 268].

В рамках еколого-системного підходу переважає екологічна складова, котра визначається в якості основоположного елемента. За даним підходом фактори економічного та соціального впливу розглядаються в якості чинників, котрі стримують досягнення екологічної стійкості. При цьому, за даним підходом, не можливо досягти збалансованого розвитку трьох базових складників: економічного, соціального та екологічного.

Концепція «слабкої» і «сильної» стійкості передбачає два можливих варіанти: за умови «слабкої» стійкості перевага надається факторам економічного розвитку, шляхом впровадження досягнень науково-технічного прогресу, модернізації виробництва тощо, що в свою чергу негативно впливає на навколишнє середовище; за умови «сильної» стійкості ключовим фактором є збереження природних ресурсів та суворе обмеження економічних чинників, котрі можуть здійснювати негативний вплив на екологічну складову.

Триєдина концепція сталого розвитку, на відміну від двох попередніх, не передбачає розподілу вагомості між економічним, соціальними та екологічними складниками. Дані складники розглядають з позиції тісної взаємодії та посилення дії кожного з них за умови досягнення результативного зростання інших. Формування індикаторів в розрізі кожного складника дозволить побудувати комплексну систему оціночних показників виконання цілей сталого розвитку.

Концепція корпоративної стійкості характеризується імплементацією макроекономічного

підходу на рівень підприємства (мікроекономічний), що передбачає досягнення балансу між економічними, соціальними та екологічними чинниками впливу.

В рамках реалізації кластерного підходу до сталого розвитку, передбачено, концентрацію певних організацій та установ в межах конкретної території. Сутність даного підходу передбачає можливість досягнення індикаторів сталого розвитку на регіональному та місцевому рівні за умови формування кластерів, до складу яких входять групи компаній, діяльність яких позитивно впливає на рівень життя громади.

За результатами проведеного аналізу визначено, що триєдина концепція сталого розвитку є найбільш адаптованою до впровадження в аграрну сферу, адже передбачає тісну взаємодію економічного, соціального та екологічного складників, без надання одному з них переважної вагомості. При цьому варто зазначити, що в якості умовного складника концепції сталого розвитку аграрного сектору необхідно включити ефективність управління, що у підсумку забезпечить формування чотирифакторної соціо-економіко-екологічно-управлінської моделі. Зауважимо, що одним із підходів наукової спільноти до визначення вагомості складників, котрі забезпечують досягнення сталого розвитку аграрного сектору є надання переважної вагомості саме економічному складнику, адже відсутність фінансових ресурсів значно обмежує розвиток соціального та екологічного складників. Даний підхід цілком відповідає Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 р. [10], яка визначає розвиток аграрного сектору в рамках реалізації економічної політики держави.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження, враховуючи сучасні тенденції щодо поглиблення інтеграційних процесів, орієнтацію на європейський курс розвитку країни, визначено важливість розгляду аграрного сектору та сільських територій як комплексної системи, сталий розвиток якої, можливий за умови збалансованої взаємодії економічної, соціальної, екологічної та управлінської складових. При цьому обґрунтовано сутність поняття «концепція сталого розвитку аграрного сектору» як комплексної структури нормативно-правового, організаційного та фінансово-економічного механізмів державного регулювання, імплементація якої забезпечить якісну реалізацію соціо-економіко-еколого-управлін-

ської моделі, формування сприятливих умов для досягнення цілей сталого розвитку в аграрній сфері й збалансованого розвитку сільських територій. Враховуючи багатовекторність елементів, котрі формують концепцію сталого розвитку аграрного сектору:

- низка механізмів державного регулювання (нормативно-правовий, організаційний, фінансово-економічний);
- чотири сфери впливу (економічна, соціальна, екологічна, управлінська);
- дві підсистеми управління: аграрний сектор та сільські території;

важливою є її розробка та затвердження в рамках окремого нормативно-правового акту з урахуванням отриманих результатів реалізації Концепції розвитку сільських територій [9] та Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 р. [10], а також визначених, Національною економічною стратегією на період до 2030 р. [12] та Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки [13], стратегічних напрямів розвитку. Крім того потребує регламентації й сутність поняття «концепція сталого розвитку аграрного сектору» для розуміння його місця в структурі економічної політики країни, а також визначення підходів, у відповідності до яких будуть формуватись механізми взаємодії між економічним, соціальним, екологічним складниками та ключовими управлінськими підсистемами.

Список використаної літератури:

1. Етапи виникнення та становлення концепції збалансованого розвитку. Назва з екрану URL: <https://sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/istoriya/> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
2. Добровільний національний огляд щодо Цілей сталого розвитку в Україні URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc60123b8&tag=TSiliStalogoRozvitku> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.: Указ Президента від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
4. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку: Розпорядження КМУ № 686-р від 21 серпня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)

5. Про затвердження Програми розвитку державної статистики до 2023 р.: Постанова КМУ № 222 від 27 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 11 серпня 2021 р.)
6. Резнікова О. О., Ковалівська С. В. Щодо удосконалення координації та моніторингу імплементації цілей сталого розвитку України. *Аналітична записка. Серія «Національна безпека»*, № 5, 2019. С. 1–5.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України № 2697-VIII від 28 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.: Закон України № 2982-IV від 18 жовтня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2982-15#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
9. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження КМУ № 995-р від 23 вересня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
10. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р.: Розпорядження КМУ № 1437-2015-р від 17 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> (дата звернення^ 11 серпня 2021 р.)
11. Хаустова В. Є., Омаров Ш. А. Концепція сталого розвитку як парадигма розвитку суспільства. *Проблеми економіки*. № 1 (35), 2018. С. 265–273.
12. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 р.: Постанова КМУ № 179 від 3 березня 2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ № 695 від 5 серпня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)

Kharchenko T. O. Conceptual approaches of sustainable development of the agricultural sector Ukrainian's economy in the system of state policy

The article is represented modern changes in the fundamental concept of state policy of the development of the agricultural sector. Current trends are characterized by a change of approach from the concept of “development” to the concept of “sustainable development”. The essence of the concept of development includes the achievement of basic socio-economic factors.

The essence of the concept of “sustainable development” involves to include the components of the environmental direction and the formation of socio-economic-environmental model. This model is maximally adapted to European standards. The importance of compliance with the requirements of the concept of sustainable development of the agricultural sector is substantiated. Natural resources are the basis of the development of the agricultural sector. The greatest loss of resources is due to the lack of measures to preserve and restore them. It is determined that the preservation of resource potential is one of the important elements of achieving the efficiency of the agricultural sector and ensuring its sustainability.

It is proposed to include the management component as a conditional component of the concept of sustainable development of the agricultural sector, which will ultimately ensure the formation of a four-factor socio-economic-environmental-management model. It is very importance to consider the agricultural sector and rural areas as a comprehensive system, their sustainable development is possible under the condition of balanced interaction of economic, social, environmental and managerial components.

The essence of the definition “concept of sustainable development of the agricultural sector” is considered as a complex structure of legal, organizational and financial-economic mechanisms of state regulation, the implementation of which will ensure quality implementation of model of socio-economic-environmental-management, the formation of favorable conditions for sustainable development in agriculture sphere and balanced development of rural areas. It is necessary to regulate the definition “concept of sustainable development of the agricultural sector” in the legal field and to establish its place in the structure of economic policy.

Key words: *management, economic component, social component, ecological component, socio-economic-ecological-management model, economic policy, rural areas.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35:3.08-043.83

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.12>

О. О. Лисенко

аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО РОЗУМІННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ АКТИВІЗАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті узагальнено дослідження стосовно особистісних, змістових, функціональних, діяльнісних проявах та характеристиках професійної активізації. Зроблено спробу здійснити системний аналіз професійної активізації з позиції її зв'язків та впливу на інші процеси у загальному процесі професійного розвитку та становлення персоналу органів публічного управління. Зроблено висновок, що професійна мотивація та професійна активація – це не одне й теж саме. Активізувати на нетривалий час можна й немотивованого, або недостатньо мотивованого працівника. Мотивація створює більш стабільне у часі ставлення до роботи, активізація, як «фон», як допоміжна підтримка – менш тривале. Однак активізація може стосуватись всієї структури професійної діяльності, починаючи від визначення цілі (мети) діяльності, та закінчуючи її контролем та рефлексією. Активізація може бути обґрунтована як окрема загальна функція процесу управління. Активізовувати персонал потрібно за допомогою різних інструментів та технологій роботи з персоналом, спрямованих у першу чергу на: професійну орієнтацію, оцінювання, адаптацію, навчання, виховання.

Професійна активізація є структурним елементом не лише професійної мобільності особистості, а й інших її видів (соціально-культурного, академічного), оскільки у цьому випадку мобільність (професійний її вид) розглядається як інтегральна якість персоналу.

У статті узагальнено основні практичні інструменти, технології та умови професійної активізації.

Професійна активізація супроводжує розвиток професіоналізму та професійної мобільності людини, або гальмує їх, виступаючи однією з причин професійної деформації. Це – важлива функція професійного середовища та відповідна система заходів, спрямованих на актуалізацію питань професійного самовизначення і розвитку (саморозвитку) індивіда на посаді, у професії. Це – зовнішня підтримка пробудження, мотивація, разом з орієнтацією у професії, адаптацією, оцінюванням, навчанням, вихованням службовця на шляху професійного становлення та розвитку. Відгуком на вплив зовнішнього середовища є сформованість самоактивізації індивіда, включаючи її професійні прояви.

Ключові слова: функції управління персоналом, структура управлінської діяльності, професіоналізм, професійна мобільність, умови професійного розвитку та становлення.

Постановка проблеми. Основна проблема полягає в застосуванні системного підходу в пізнанні, описанні та практичному застосуванні структури роботи з персоналом, зокрема персоналом органів публічного управління, внутрішньої організації професійно придатної та професійно активізованої людини, характеристик її управлінської діяльності, зокрема, в аспекті індивідуального «відгуку» на профе-

сійну активізацію збоку професійного середовища, керівників органу публічного управління.

На основі дослідження процесу управлінської професійної діяльності необхідно проаналізувати характер взаємозв'язку динаміки успішності засвоєння діяльності та зміни індивідуальних (професійно важливих якостей у складі професійної придатності), що обумовлюють активність суб'єкта у здійсненні

діяльності; виявити діалектику взаємозв'язку зовнішніх впливів та внутрішніх умов в процесі активізації професійної діяльності, розкрити умови та інструменти зазначеної активізації з боку професійного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження професійної активізації здійснили у своїх наукових дослідженнях В. А. Абчук, Ю. М. Арсеньєв, Г. М. Бондарчук, Т. Ю. Давидова, С. І. Самигін, М. Я. Сацков, Б. Ю. Сербиновський, Е. О. Смирнов, Л. Д. Столяренко, О. І. Турчинов, С. О. Шапіро, С. І. Шелобаєв, П. Е. Шлендер, І. Г. Шпакіна, І. В. Шпекторенко, Г. В. Щокін. Проблеми змісту та формування професійної активізації присвячено порівняно невелику кількість наукових досліджень вітчизняних та закордонних вчених. Ці наукові роботи мають, по-перше, здебільшого міждисциплінарний характер, по-друге, зосереджуються переважно на описанні окремих проявів феномену, що досліджується. Не визначено і не систематизовано функцій професійної активізації, що дозволило б науці перейти від описовості до аналізу з використанням комплексної та системної методології.

Мета статті – з позиції системного підходу дослідити змістовні характеристики професійної активізації у професійній діяльності персоналу, зокрема персоналу органів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Здійснивши аналіз доступних нам наукових джерел, систематизувавши функції професійної активізації, розділимо останні на три основні групи: *ціннісні, орієнтуючі* функції професійної активізації [2; 11; 17; 19; 22; 29]; *спрямовуючі* функції [2; 4; 19; 30]. У науковій літературі зустрічаються описання різних проявів та зв'язків професійної активізації з професійною мотивацією та методами стимулювання персоналу, тобто робиться акцент на *мотивуючій (стимулюючій) функції професійної активізації* [1; 3, с. 159; 7, с. 32; 9, с. 3, 18; 12; 13; 15, с. 75-76; 18; 21]. Такий погляд має найбільше поширення серед науковців, коли поняття «мотивація» та «активізація» тим чи іншим чином поєднуються, навіть безпідставно ототожнюються.

Зробимо висновок, що мотиваційні чинники професіоналізації, формування мотиваційної сфери професіоналізму також створюватимуть умови для забезпечення професійної активізації персоналу. Але професійна мотивація та професійна активація – це не одне й те ж

саме. Активізувати на нетривалий час можна й немотивованого, або недостатньо мотивованого працівника. Мотивація створює більш стабільне у часі ставлення до роботи, активізація, як «фон», як допоміжна підтримка – менш тривале. Однак активізація може стосуватись всієї структури професійної діяльності, починаючи від визначення цілі (мети) діяльності, та закінчуючи її контролем та рефлексією. Активізація може бути обґрунтована як окрема загальна функція процесу управління. Активізовувати персонал, з нашої позиції, можна за допомогою різних інструментів та технологій роботи з персоналом, спрямованих у першу чергу на: професійну орієнтацію, оцінювання, адаптацію, навчання, виховання.

Теоретичні дослідження, здійснені І. В. Шпекторенком на системній методології, з позиції суб'єкт-об'єктної взаємодії, вказують на те, що професійну активізацію він розглядає як окремий елемент у структурі професійної мобільності персоналу, який перебуває у тісному зв'язку з іншими умовами, об'єктивними (функціями) професійного середовища, або необхідними внутрішніми у середовищі процесами – процесами, що впливають на процес професіоналізації персоналу: професійною орієнтацією; професійним добром (відбором); професійною мотивацією; професійною адаптацією; професійним оцінюванням персоналу; професійною освітою (навчанням); професійним вихованням. Таким чином, професійна активізація з іншими умовами, функціями (процесами) системно впливає на процеси професійного розвитку або деформації персоналу [8; 23–26]. Цей висновок має стосунок не лише до публічної служби, а й інших професій, і вже знайшов використання у скорочених або спрощених аналогах зазначеного підходу [5, с. 29–48; 6, с. 57–60].

Професійну активізацію І. В. Шпекторенко вважає: по-перше, важливим фактором, ресурсом та умовою розвитку професіоналізму, професійної мобільності персоналу; по-друге, не єдиною, а однією з функцій професійного середовища, вплив якої повинен розумітися комплексно з іншими його функціями: професійною орієнтацією; професійним добром (відбором); професійною мотивацією; професійною адаптацією; професійним оцінюванням персоналу; професійною освітою (навчанням); професійним вихованням; по-третє, під впливом професійної активізації перебуває динаміка розвитку якостей індивіда, які обумовлюють його

професійну мобільність: професійні інтереси; професійні наміри; професійні очікування; професійна спрямованість особи; професійна працездатність; професійна придатність; професійна задоволеність, а також якості компетентнісної сфери.

Як видно, професійна активізація є структурним елементом не лише професійної мобільності особистості, а й інших її видів (соціально-культурного, академічного), оскільки у даному випадку мобільність (професійний її вид) розглядається як інтегральна якість персоналу, що за своїм структурними та діяльнісними характеристиками та проявами межує з поняттями «професіоналізм», «професійна майстерність», «професійна придатність», «професійна інтуїція».

Основними практичними інструментами, технологіями та умовами професійної активізації, як доводить досвід управління персоналу в організаціях, органах публічного управління, можуть бути такі [21; 25; 27, с. 113–115; 28, с. 237–239]:

1. *У напрямі соціально-професійного статусу публічного службовця:*

- суспільний авторитет, імідж і престиж (високий суспільний статус професії публічного службовця серед інших професій).

2. *У напрямі кадрової роботи – організаційні:*

- присяга;
- поділ та охорона праці;
- матеріально-технічні та морально-психологічні умови роботи (психічний клімат, безпечне й комфортне робоче місце, професійне середовище);
- соціальне партнерство та соціальна політика органу влади;
- використання колективних форм праці, демократичного стилю керівництва;
- умови праці, умови для ініціативної, креативної, самостійної діяльності в межах посадових повноважень, функцій і завдань;
- відповідність посади та службової діяльності професійним можливостям, професійній придатності, заслугам особи, можливість самореалізації;
- можливість удосконалення професійної компетентності, професійної культури у закладах освіти, також навчання на робочому місці (наставництво, ротація, стажування, передача досвіду);

- правова та соціальна захищеність (від суб'єктивізму в кар'єрному просуванні та пер-

спектив професійного розвитку, від політичного втручання; гарантії стабільної служби, звільнень за політичними мотивами, соціальні гарантії, страхування);

- сприяння перспективам обійняти вищу, керівну посаду;

- якісний добір (відбір) на службу, на посаду за ознаками відносної професійної придатності; укладання контракту (трудової угоди);

- об'єктивне і справедливе оцінювання особистих та професійних якостей, досягнень у процесі професійної діяльності.

Наприклад, виділимо функції професійної активізації у характерних ознаках трудового договору (контракту):

а) виконання згідно з договором визначених трудових функцій та завдань (інформаційна, орієнтуюча);

б) входження в особистий склад трудового колективу;

в) підкорення внутрішньому трудовому порядку органу публічного управління, з яким укладено договір, відрізняють його від суміжних громадянсько-правових договорів, пов'язаних із застосування праці (таких як договір підряду, договір поручення, авторський договір і т. п.).

3. *У напрямі ресурсного забезпечення, мотивації:*

- гуманізація праці;
- задоволення потреб та інтересів в межах чинного законодавства;
- адекватна (конкурентна), справедлива (обґрунтована), прозора та зрозуміла оплата праці (за цим видом професійної діяльності, у цьому органі, на цій посаді), або «система забезпечення» чиновництва, яка складається як із заробітної плати, так і певного «соціального пакета»).

4. *У напрямі вимог до керівництва:*

- знати умови реалізації управлінського рішення (П. Друкер) та володіти формами управлінського впливу. Як і будь-яка діяльність, управлінський вплив збуджується певними мотивами, має певні цілі та призводить до певних результатів. До основних форм управлінського впливу належать такі: наказ; розпорядження; вказівку; інструктаж; рекомендацію; заклик; бесіду [18];

- вміння створити напруженість для активізації [20];

- постановка керівництвом чітких та зрозумілих завдань, реальних термінів їх виконання;

- вміння забезпечити партисипативність управління;
- об'єктивне і справедливе оцінювання особистих та професійних якостей, службових досягнень;
- володіння професійними компетентностями для здійснення функцій управління персоналом;
- комунікативна компетентність та культура;
- активна роль кадрової служби, зацікавленої в розвитку персоналу, та її взаємодія з керівництвом організації.

5. Стосовно вимог до персоналу:

- формування професійної самоідентифікації – почуття належності до колективу, команди, відчуття причетності до спільної роботи;
- формування відкритості та взаємодії персоналу;
- наявність діалогово-комунікаційних відносин з керівництвом (відповідність культурі органу публічного управління, оволодіння професійною поведінкою публічного службовця, орієнтованість на місію, принципи, цінності, цілі й завдання державного органу).

Діапазон застосування цих заходів, перелік яких можна продовжити, є досить широким. Активізаторами діяльності можуть бути прийоми «збагачення праці» на публічній службі – чергування видів роботи, що виконується на одному місці; робота у тимчасових колективах над вирішенням управлінських задач; ротація з метою часткової або повної зміни посадової компетенції; надання можливості займатися науковою, викладацькою працею у закладах освіти, підвищення кваліфікації, робити «подвійну» кар'єру за сумісництвом; участь у наставництві (у навчанні інших на робочому місці); передача досвіду.

Е. О. Смирнов запропонував технологію «управління на базі активізації діяльності персоналу», яку побудовано на пріоритеті стимулів та заохочень для працівника над іншими засобами і методами для успішного виконання доручених або обраних завдань [16]. Серед активізаторів є тренінгові методи: моделюючі ігри (ділові та рольові), групова дискусія, case study, робота в підгрупах як форма заглиблення учасників в предмет тренінгу та їх активізації [14].

Як бачимо, у зазначених інструментах (заходах і умовах) з професійної активізації, часто професійна активізація тісно перетинається з сферою професійної мотивації, проте, як дово-

дить здійснена нами класифікація зазначених інструментів (заходів), активізація в професії поширюється не тільки на організаційні аспекти, ресурсне забезпечення й мотивацію, вимог професійної придатності керівників та підлеглих, а й на інші аспекти роботи в персоналом: правові, функціональні (в рамках процесного підходу до управління), іміджеві, кадрові (управління персоналом як система). Наведені аргументи вкотре підтверджують не лише доцільність застосування системного підходу до розуміння витоків та розгортання професійної діяльності (системогенезу діяльності), а й правильність та актуальність системного підходу в роботі з персоналом органів публічного управління, зокрема, системного підходу до розуміння професійної активізації.

Отже, професійна активізація є актуальним фактором, умовою та ресурсом процесу професіоналізації, розвитку професійної мобільності персоналу. Професійна активізація супроводжує розвиток професіоналізму та професійної мобільності людини, або гальмує їх, виступаючи однією з причин професійної деформації. Це – важлива функція професійного середовища та відповідна система заходів, спрямованих на актуалізацію питань професійного самовизначення і розвитку (саморозвитку) індивіда на посаді, у професії. Це – зовнішня підтримка пробудження, мотивація, разом з орієнтацією у професії, адаптацією, оцінюванням, навчанням, вихованням службовця на шляху професійного становлення та розвитку. Відгуком на вплив зовнішнього середовища є сформованість самоактивізації індивіда, включаючи її професійні прояви.

Активізовувати персонал у напрямку професійного розвитку та активізації діяльності можна:

- по-перше, орієнтуючи його у світі професій, формуючи конкурентні переваги тієї професії, де людина працює з її метою активізації в ній. Таким чином, зорієнтований у професійному просторі працівник краще усвідомлює не лише правильність свого вибору місця роботи та посади, більше цінуватиме надану йому довіру та оцінку як найкращого кандидата з кращими перспективами особистісного та професійного становлення та розвитку. Зорієнтована у професії людина краще розумітиме зміст та сенс власної адаптації, мотивації, буде краще підготовлена до заходів з професійного оцінювання, інших заходів з розвитку персоналу

публічного управління, до розуміння своєї місії, цілей та засобів, результатів діяльності;

- по-друге, здійснивши добір (відбір) кандидата на посаду, що також вважається активізаційним чинником через, насамперед, усвідомлення ним своїх індивідуальних переваг серед інших кандидатів, коли людина визнається кращою, професійно придатною та перспективною;

- по-третє, формуючи адаптацію й мотивацію працівника, як необхідні умови активізації, за умов правильного добору (відбору) на посаду та подальшого професійного оцінювання лише позитивно відбиватимуться на професіоналізації службовця та його діяльності;

- по-четверте, завдяки різним заходам з професійного навчання та професійного виховання, які матимуть позитивні наслідки, виступаючи постійним «активізаційним фоном», удосконалюючи професійну компетентність, професійну культуру, поведінку, професіоналізм, професійну мобільність, усвідомленість та рефлексивність професійної діяльності загалом.

Тобто ми повинні налаштувати максимальну кількість сфер роботи з персоналом, систему роботи з персоналом на його професійну активізацію.

Згідно з науковими поглядами І. Г. Лотової, ми можемо стверджувати, що явище «готовності людини до діяльності» має прояви на рівнях, які є по суті рівнями готовності людини до активної та результативної діяльності:

- *особистісному*, який розглядає готовність як прояв індивідуально-особистісних якостей, обумовлений характером майбутньої діяльності;

- *функціональному*, який представляє її як тимчасову готовність та працездатність, передстартову активізацію психічних функцій, уміння мобілізувати необхідні фізичні та психічні ресурси для реалізації діяльності;

- *особистісно-діяльнісному*, що визначає готовність як цілісний прояв всіх сторін особистості, який надає можливість ефективно виконувати свої функції [10].

Висновки і пропозиції. Таким чином, сучасні дослідження професійної активізації здійснюються у міждисциплінарному дискурсі, фокусуючись на її особистісних, змістових, функціональних, діяльнісних проявах та характеристиках. На сьогодні зазначені дослідження є порівняно нечисленними, мають переважно фрагментарний та описовий характер, позбавлені системного підходу. У той же час кількість

докторських дисертацій, в яких досліджено проблеми публічного управління та роботи з персоналом публічної служби з позицій системної методології, зросло.

З нашої позиції професійна активізація виступає важливою функцією управління в цілому та має системний вплив на функцію управління персоналом, функцією професійного середовища. Є всі підстави вважати активізацію компонентом структури управлінської діяльності разом з мотивом, ціллю (метою), засобами (способами) діяльності, контролем, рефлексією. Хоча в практиці роботи з кадрами заходи з професійної активізації в цілому відомі, та рекомендуються до застосування керівниками, хоча на теоретичному рівні узагальнені слабо, епізодично, без теоретичного осмислення у системі кадрової роботи, публічної служби та управління. Технології управління персоналом дуже рідко розглядаються як інструменти професійної активізації персоналу у будь-якій професійній сфері.

У наш час науковцями не розроблено повного комплексу функцій професійної активізації. Через це керівниками не усвідомлюються позитивні можливості її інтегрування у роботу з кадрами в залежності від сформованості у персоналу професійно важливих якостей, які об'єднуються у таких інтегрованих його якостях як відносна (початкова) професійна придатність, професіоналізм, професійна мобільність. На науково-практичному рівні не вирішено актуальну проблему застосування професійних активізаторів залежно від ступеня сформованості професійної придатності. Серед проблем, що вимагають подальшого дослідження, є ефект «підриву мотивації», «руйнуючий ефект винагороди», коли, наприклад, зовнішня активізація суб'єкта діяльності позбавляє його внутрішньої зацікавленості та дезактивує до певної роботи.

Список використаної літератури:

1. Аллин О. Н., Сальникова Н. И. Кадры для эффективного бизнеса. Подбор и мотивация персонала. Москва : Генезис. 2005. 248 с. (Бизнес-психология).
2. Арсеньев Ю. Н., Шелобаев С. И., Давыдова Т. Ю. Управление персоналом. Модели управления : учеб. пособие. Москва : ЮНИТИ-ДАНА. 2005. 287 с.
3. Бандурин В. В., Ларицкий В. Е. Проблемы управления несостоятельными предприятиями в условиях переходной экономики. Москва : Наука и экономика. 1999. 164 с.

4. Вересов Н. Н. Психология управления : учебн. пособ.; Российская академия образования, Моск. психол.-социальн. ин-т. Москва-Воронеж : МОДЭК. 2001. 223 с.
5. Грабовський В. А. Основні форми професіоналізації у сфері публічного управління. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення: *Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін*: монографія / [С. К. Хаджираєва, В. М. Ємельянов, В. А. Грабовський та ін.]; за заг. ред. С. К. Хаджираєвої. Миколаїв : Ємельянова Т. В. 2018. Ч. III. 167 с.
6. Жиденко Н. А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія державного управління; 281 – Публічне управління та адміністрування;. Київ : НАДУ, 2019. С. 57–58, 59–60.
7. Козенко З. Н., Рогачев А. Ф., Нахшунов А. Л., Карапузов И. А. Поддержка принятия управленческих решений: инструментально-информационное обеспечение. Под. ред. А.Ф. Рогачёва. Волгоград : Изд-во Волгоградского гос. ун-та. 2001. 124 с.
8. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : моногр. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.
9. Кумратов А. К. Управление человеческим капиталом муниципальных организаций (социологический анализ). Автореф. дис. ... канд. социол. н.: 22.00.08 – социология управления; ФГО УВПО «РАГС при Президенте Российской Федерации». Москва. 2010. 33 с.
10. Лотова И. П. Психологические условия эффективности профессиональной деятельности работников социальных служб. Москва: Союз. 1999. 127 с.
11. Магура М. И., Курбатова М. Б. Организация обучения персонала компании. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Интел-Синтез. 2003. 244 с.
12. Менеджмент социальной работы : учеб. пособ. для вузов. Под ред. Е. И. Комарова и А. И. Войтенко. Москва: ВЛАДОС. 2001. 288 с.
13. Организационное поведение: учебн. для вузов. Под ред. Г. Р. Латфуллина, О. Н. Громовай. Москва : Питер. 2007. 432 с.
14. Развитие организации и HR-менеджмент. Сост.: Л. М. Кроль, Е. А. Пуртова. Москва: Класс. 2004. 368 с. (Библиотека приключений тренинга и консалтинга).
15. Сладкевич В. П. Мотивационный менеджмент: курс лекций. Киев : МАУП. 2001. 168 с.: ил.
16. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений : учебник для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА. 2002. 271 с.
17. Стасюк О. Про деякі методологічні засади в доборі керівників органів державної влади. *Вісн. УАДУ*. 1997. № 3–4. С. 50–55.
18. Урбанович А. А. Психология управления: учебное пособие. Минск : Харвест. 2003. 640 с. (Библиотека практической психологии).
19. Чередниченко И. П., Тельных Н. В. Психология управления. Ростов-на-Дону : Феникс. 2004. 608 с. Серия «Учебники для высшей школы».
20. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. Москва : Юрист. 2003. 320 с.
21. Шапиро С. А. Мотивация и стимулирование персонала. Москва : ГроссМедиа. 2005. 224 с.
22. Шепель В. М. Человековедческая компетентность менеджера. Управленческая антропология. Для менеджеров. Москва : Народное образование. 1999. 432 с.
23. Шпекторенко І. В. Структура професійної мобільності державного службовця. *Акт. проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Вип. 3 (29). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ. 2007. С. 211–220.
24. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність у структурі професійної мобільності державного службовця. *Зб. наук. пр. НАДУ*. 2008. Вип. 2. С. 40–49.
25. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця: монографія. Дніпропетровськ : Моноліт. 2009. 242 с.
26. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03 – державна служба; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ. 2012. 36 с.
27. Шпекторенко І. В. До проблеми актуальності дослідження професійної активізації в державній службі України. Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матер. X регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої пам'яті Сурміна Ю.П. (м. Дніпро, 25 лист. 2016 р.) / за заг. ред. С. О. Шевченка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2016. С. 113–115.
28. Шпекторенко І. В. Професійна активізація – фактор, ресурс та умова професіоналізації в державній службі України. IV Міжнародна наук.-практ. конф. «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 18 лист. 2016 р.) / за заг. ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ. 2016. С. 237–239.
29. Янг С. Системное управление организацией. Пер. с англ. Под ред. С. П. Никанорова, С. А. Батасова. Москва : Советское радио. 1972. 456 с.
30. Ярцева С. И. Текст лекций по предмету «Управление персоналом». Москва : Гос. ун-т управления. 2000. 72 с.

Lysenko O. O. Formation of a systematic approach for understanding professional activation of public governance personnel

The article summarizes the study of features, content, functional, activity manifestations and characteristics of professional activation. It is made in an attempt to carry out a systematic analysis of professional activation from the standpoint of its users and the impact on other processes in the overall process of professional development and staffing of public administration. It is concluded that professional motivation and professional activation are different. It is possible to activate for a short time an unmotivated or insufficiently motivated employee. Motivation creates more changes in the time of resumption of work, activation as a "background", as ancillary support – less duration. However, activation can link the entire structure of professional activity, from defining the purpose (goal) of activity and ending with its control and reflection. Activation can be handled as a separate general function of the management process. To activate the staff, from the author's point of view, you can use various tools and technology to work with staff, aimed primarily at: career guidance, assessment, adaptation, training, education.

Professional activation is a structural element not only of professional mobility of an individual, but also of other types (socio-cultural, academic), because in this case mobility (its professional type) is considered as an integral quality of staff. The article summarizes the main practical tools, technologies and conditions of professional activation.

Professional activation promotes the development of professionalism and professional mobility of a person, or promotes their further activity due to professional deformation. This is an important function of the professional environment and the corresponding system of measures aimed at actualizing the issues of professional self-determination and development of an individual visitor in the position. This is external support for development, motivation, joint orientation in professions, adaptation, evaluation, training and education of employees on the path of professional development. The response to the influence of the external environment is the formation of self-activation of the individual which includes its professional manifestations.

Key words: *personnel management functions, management structure, professionalism, professional mobility, conditions of professional development and formation.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:378]:004.01

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.13>

Н. С. Васиньова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЛЬ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто питання упровадження електронного документообігу, обґрунтовано його роль у процесі взаємодії територіальних громад із закладами вищої освіти.

Зазначено, що розбудова місцевого самоврядування потребує вирішення питання як щодо покращення взаємодії органів публічної влади із громадськістю, так і розвитку нового рівня взаємовідносин між територіальною громадою та закладами вищої освіти. Здійснено акцент на необхідності використання інтегрованих систем документообігу, що передбачає вилучення застарілих методів опрацювання інформації, організації документообігу, першочергово це стосується новостворених громад. Система електронного документообігу є одним із сучасних інструментів здійснення комунікації, забезпечення зворотного зв'язку, а також безпосередньо впливає на ефективність такого взаємозв'язку та підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Підкреслено, що упровадження ефективної системи електронного документообігу не лише спрощує роботу з документами, забезпечуючи ефективну управлінську діяльність, але і є основою у процесі налагодження взаємодії (взаємозв'язку) між територіальною громадою та закладом вищої освіти. Також зазначено, що електронний документообіг має антикорупційну спрямованість, що є не менш важливим аспектом.

Авторкою виокремлено спільні проблемні питання, які пов'язані із диджиталізацією ділових процесів, зокрема упровадженням і функціонуванням електронного документообігу в територіальних громадах і закладах вищої освіти та окреслено можливі шляхи вирішення деструктивних проблем і труднощів процесу оцифрування документообігу.

Підкреслено, що ідея електронного документообігу вже сьогодні створює сприятливі технологічні передумови для вдосконалення процесів роботи з документами, служби діловодства, підвищення якості управління, допомагає утворенню цілісної електронної системи документообігу та основою взаємодії територіальної громади та закладу вищої освіти.

Ключові слова: електронний документообіг, диджиталізація ділових процесів, взаємодія, територіальна громада, заклад вищої освіти.

Постановка проблеми. У наш час розбудова місцевого самоврядування потребує вирішення нагального питання щодо покращення взаємодії як органів публічної влади із громадськістю, так і розвитку нового рівня взаємовідносин між територіальною громадою (далі – ТГ) та закладом вищої освіти (далі – ЗВО), підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Крім того, установлення партнерських відносин між громадою та закладом освіти, на нашу думку, впливає на оптимізацію їх діяльності в різних сферах. Для

активізації цього процесу необхідно забезпечити, насамперед, ефективну організацію роботи з документами та служби діловодства в цілому. Утім, досягти цього можливо лише за умови упровадження у діяльність ТГ та ЗВО ефективної системи електронного документообігу та враховуючи те, що її функціонування не лише спрощує роботу з документами, забезпечуючи ефективну управлінську діяльність, але є також основою у процесі взаємодії (взаємозв'язку) між територіальною громадою та закладом вищої освіти.

До того ж питання, пов'язані з процесом диджиталізації, сьогодні набувають особливо-го значення, а також є вимогою часу в умовах карантину, що надає можливість понизити число соціальних контактів, забезпечуючи зменшення поширення вірусу, проте є дієвим механізмом налагодження взаємодії між закладами вищої освіти та громадами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання документального забезпечення державних установ, особливостей та проблем упровадження електронного документообігу в державних органах України висвітлені в наукових доробках дослідників, таких як: М. Величків, М. Головченко, В. Ключевський, В. Корбутяк, К. Копняк, Н. Кунанець, Л. Мельничук, Н. Мітрофан [1; 10; 12–14] тощо. Зокрема, теоретичним аспектам диджиталізації надавали увагу такі науковці: Г. Разумей, М. Разумей, О. Саєнко, О. Гудзь, С. Федюнін [4; 18; 20] та інші вчені. Незважаючи на необхідність проведених досліджень, певні аспекти залишаються маловивченими. Утім, аналіз кращих практик упровадження інформаційних технологій в органах місцевого самоврядування, закладах вищої освіти України та висвітлення цієї проблематики, необхідне для усвідомлення керівниками установ ролі електронного документообігу в установленні взаємозв'язку між партнерськими сторонами.

Метою статті є обґрунтування ролі упровадження електронного документообігу у процесі взаємодії ЗВО із ТГ, висвітлення проблем автоматизації документопотоків та окреслення можливих шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на те, що одним із найважливіших викликів сьогодення є формування ефективної громади, спроможної до співпраці, зокрема взаємовигідного партнерства, системі електронного документообігу належить майже провідна роль у цьому напрямі. Насамперед, упровадження електронного документообігу допоможе навести порядок як у робочих процесах громади, закладу вищої освіти, так і безпосередньо вплинути на підвищення ефективності діяльності системи управління загалом і полегшити процес взаємодії між ними.

Можемо погодитися із дослідниками К. Копняк і Т. Костунець, що в Україні флагоманом упровадження систем електронного документообігу на практиці є установи та організації сфери державного управління. Це пояснюється, у першу

чергу, реалізацією державної інформаційної політики країни у сфері інформатизації діяльності органів державної влади [11]. А також тим, що скоротити часові затрати та заощадити ресурси можливо за допомогою перенесення усіх процесів документування у диджитал-простір.

На думку В. Корбутяка [13], до застосування інформаційних технологій є два можливі підходи:

1. Підвищення ефективності наявних процедур роботи з документами (автоматизація діловодства).

2. Перехід до електронного документообігу.

Ми поділяємо точку зору, що власне автоматизація діловодства передбачає здебільшого часткове переведення документів в електронну форму, проте перехід до електронного документообігу базується на тому, що будуть відсутні паперові версії документів. Прийнято вважати, що саме автоматизація роботи з документами як складова частина упровадження електронного документообігу має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління загалом [13]. Проте сьогодні процес оцифрування документних потоків спричиняє певні труднощі. До актуальних проблемних питань у сфері державного регулювання електронного документообігу в Україні, які потребують негайного вирішення, належать:

- відсутність чітких організаційно-методичних критеріїв утворення та ефективності функціонування «електронного документообігу» у державному секторі України;

- оновлення нормативно-правового забезпечення технології опрацювання, створення, передачі, одержання, використання та знищення електронного документообігу;

- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;

- розробку додаткових систем безпеки та захисту інформації, яка має конфіденційний характер, а також юридичну доказовість і доказовість отриманої інформації, що вимагає виділення додаткових бюджетних коштів у значних розмірах;

- децентралізацію формування, опрацювання та обміну інформацією, що зафіксована в документах електронної форми, тобто налагоджена взаємодія органів державної влади на централізованому й периферійному рівнях;

- залучення кваліфікованого персоналу у сферу інформаційних технологій та новітніх програмних продуктів;

– формування ефективних та результативних механізмів, інструментів та методів державного контролю за порядком дотримання процедур формування, уведення, опрацювання, накопичення, архівування, обміну, знищення та передачі інформації в електронному документообігу і відповідального виконання своїх функційних обов'язків працівниками [6; 16; 22].

Примітивним, але цілком важливим сьогодні залишається питання щодо подолання сформованого традиційного мислення працівників, громадян стосовно того, що паперовий документ має більшу юридичну силу, ніж електронний.

Крім того, якщо розглядати питання щодо налагодження співпраці між громадою та ЗВО, зокрема налагодження взаємодії із громадськістю, то, на наше переконання, на цю діяльність також впливає пасивність певних громад і закладів вищої освіти в розвитку партнерських відносин у практичній площині, а також недостатній рівень державної підтримки (відсутність належного фінансування, певні прогалини в нормативно-правовій базі, неможливість використання інформаційно-комунікаційних технологій тощо).

Важливість упровадження системи електронного документообігу визначається не лише завданням підвищення якості роботи громад, закладів освіти, а й готовністю до дієвої та прозорої співпраці. На нашу думку, електронний документообіг виконує й антикорупційну функцію, оскільки процеси розробки й проходження документів стають інформаційно-прозорими та допускають контроль на будь-якій стадії.

Без ефективного функціонування внутрішньовідомчих систем роботи з документами неможлива автоматизація міжвідомчого обміну електронними документами, побудова порталів для взаємодії з громадянами й суб'єктами господарювання [12]. Тому вагомим аспектом у цьому напрямі є можливість інтеграції системи електронного документообігу з іншими системами. Так, наприклад, із метою надання адміністративних послуг соціального характеру мешканцям ТГ із застосуванням електронного документообігу активно впроваджується Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» [15]. У результаті зі створених 1469 спроможних територіальних громад 147 успішно приєдналися до програмного комплексу. Це дозволяє їм забезпечити прийом первинних документів від громадян на призначення 67 найпопулярніших соціальних

допомог, житлових субсидій, пільг у ТГ за місцем їх проживання та передавати їх в електронному вигляді органам соціального захисту населення райдержадміністрацій, що суттєво спрощує і пришвидшує обмін та опрацювання інформації.

Загалом можна стверджувати, що ідея електронного документообігу вже зараз створює сприятливі технологічні передумови для підвищення якості управління, допомагає утворенню цілісної електронної системи документообігу [17], зокрема, створює необхідні передумови для формування єдиного інформаційного простору, що забезпечує вільну маршрутизацію документів територіально віддалених установ, забезпечуючи гнучке керування документами, керування взаємодією з партнерами, що, безперечно, полегшує співпрацю.

Але аналіз основних тенденцій щодо упровадження системи електронного документообігу (далі – СЕД) для раціоналізації ділових процесів у ТГ і ЗВО дає можливість окреслити спільні складні практичні питання та труднощі, які спричиняє процес диджиталізації:

– на початковому етапі достатньо високі затрати на упровадження СЕД (придбання програми, її модернізація та подальше обслуговування);

– проблема захисту та довгострокового зберігання електронних документів у архівах, підтримка їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них. По-перше, варто звернути увагу на питання, пов'язані з розмежуванням прав доступу користувачів до інформації, наприклад, працівник, що працює на ділянці занесення в програму даних про надходження запитів від громадян, не повинен мати можливості ознайомлюватися з інформацією, робота з якою не передбачена його посадовими обов'язками; по-друге, необхідно забезпечувати захист електронного документа та його реквізитів від випадкових чи навмисних змін у документі після його формування й набуття юридичної сили, а також захист електронного документа під час його зберігання в електронному архіві [8].

– розмаїтість використовуваних СЕД у різних установах та недосконале програмне забезпечення (більшість платформ СЕД не враховують специфіку ведення діловодства нашої країни: мову, принципи організації, нормативні вимоги; лише часткове автоматичне архівування документів тощо). Частковим вирішенням цього питання, на нашу думку, є розроблення та упровадження необхідних технічних стандартів;

- відсутність технічного обладнання;
- неготовність персоналу (психологічна та професійно-кваліфікаційна).

Спираючись на те, що впровадження СЕД підвищує кваліфікаційні вимоги до службовців (керівників) та, зокрема, розширює низку їхніх завдань і обов'язків, потрібно звернути увагу на процес перепідготовки співробітників, засвоєння ними спеціальних знань та навичок. Ураховуючи випадки, коли у віддалених населених пунктах України (це більше стосується сільської місцевості) на одну штатну одиницю, яка займається діловодством, покладено додатково забагато і власних повноважень (за посадовими інструкціями), і делегованих – слід зробити акцент на цілеспрямованій допомозі в освоєнні програмного забезпечення. Висока швидкість розвитку ІТ-технологій призводить до стрімкого старіння умінь та навичок, появи пробілів у певних знаннях, тому керівництву варто готувати персонал до нововведень, надавати кошти для навчання співробітників, що в результаті дає можливості розвинути потенціал кожного працівника та організації в цілому.

Аналіз сайтів регіональних Центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ й організацій, зокрема планів-графіків підвищення кваліфікації [2; 5; 19; 21] дає підстави зазначити, що з 2020 р. активніше, ніж у попередні роки, почали проводитися дистанційні семінари для територіальних громад регіону задля стимулювання та упровадження електронного документообігу.

Проте за результатами аналізу програм підвищення кваліфікації державних службовців органів виконавчої влади на 2021 р. було з'ясовано, що на семінарах здебільшого підіймаються питання правового, техніко-технологічного та інформаційного забезпечення процесу упровадження сучасних інформаційних технологій у роботу органів місцевого самоврядування, що впливає на оволодіння фундаментальними знаннями щодо проблематики. Утім, на нашу думку, є необхідним визначення тематики та змісту програм із урахуванням потреб громад; розширення кола питань із висвітлення досвіду упровадження електронного документообігу конкретної установи (як із зазначенням позитивних складових цього процесу, так і труднощів, з якими можна зіштовхнутися), особливостями використання певних СЕД, а також підвищення рівня мотивації співробітників до

навчання. Можливо, є сенс проводити опитування співробітників для визначення нагальних проблем, із якими вони зіштовхуються у процесі роботи із системою електронного документообігу, з метою оперативного їх вирішення. Організовувати ознайомчі візити до територіальних громад, якими успішно впроваджено СЕД та на її основі налагоджено взаємодію із партнерами.

У цьому напрямі також є необхідним розробка та впровадження Концепції розвитку ІТ (СЕД) певної програми інформатизації громад і ЗВО. У такому документі необхідно описати існуючий стан (недоліки) застосування ІТ, сформулювати заходи на наступні 3 роки та рік, які впроваджуватимуться в ТГ, ЗВО, підрахувати реальні видатки на виконання завдань, відпрацювати питання залучення коштів з різних джерел фінансування [9].

Якщо розглядати розробку такого документа в контексті взаємодії ТГ і ЗВО, то над ним необхідно працювати спільно. Це дасть змогу врахувати специфіку діяльності, бажання кожної сторони, напрацювати бачення оптимального застосування СЕД, зокрема об'єднати спільні зусилля щодо раціоналізації документних потоків у взаємодії між ТГ і ЗВО. Можливо, є сенс залучити до обговорення громадськість, провести публічні збори, оскільки упровадження ІТ, зокрема СЕД, у діяльність будь-якої установи має бути реально працюючим та ефективним. Ми вважаємо, що така співпраця може бути корисною як для громади, оскільки ефективна взаємодія буде сприяти отриманню мешканцями громад затребуваних на ринку праці сучасних професій, так і для ЗВО (зацікавлення в навчанні молоді). Для такої взаємодії ефективним, на нашу думку, було б застосування у СЕД функції «Питання – відповіді», що надало б можливість для ефективної ділової комунікації між ЗВО та молодими представниками територіальної громади – майбутніми студентами.

Підсумовуючи, зазначимо, що за умов забезпечення якісного взаємозв'язку таких складників, як нормативно-законодавча база, навчання персоналу, комп'ютерне оснащення та адаптоване програмне забезпечення, можна домогтися ефективної організації електронного документообігу. Утім, оптимізація системи електронного документообігу, інтегрованої до систем електронної взаємодії, своєю чергою покращить комунікаційні зв'язки між закладами вищої освіти та громадою. Саме електронна документація значно спрощує роботу установи,

зменшує трудовитрати, забезпечує швидкість взаємодії між ними та легкість співпраці з партнерськими організаціями.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Із вищенаведених позицій показано, що вагомим аспектом при плануванні стійких громад є процеси раціоналізації роботи з документами, вирішення питання щодо розвитку нового рівня взаємовідносин між ТГ та ЗВО, підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Також підкреслено, що ефективне функціонування кожної організації, незалежно від її профілю, перебуває у прямій залежності від рівня оперативного опрацювання документації та інформації, швидкості взаємодії між структурними підрозділами організації та партнерами, а домогтися цього можливо за умов впровадження ефективної системи електронного документообігу, що забезпечує ефективну управлінську діяльність та є основою у процесі плідної взаємодії (взаємозв'язку) між громадою та закладом вищої освіти. Крім того, електронний документообіг має антикорупційну спрямованість, що є не менш важливим.

З'ясовано, що потребують вирішення проблеми, пов'язані зі диджиталізацією ділових процесів, зокрема, впровадженням і функціонуванням електронного документообігу в територіальних громадах і закладах вищої освіти. Необхідним є реформування практичної роботи фахівців на всіх ланках ділового процесу, часу, матеріальних затрат, а також, звичайно ініціативи «першої особи».

Загалом процес оцифрування документообігу у новостворених громадах, зокрема закладах освіти, спричиняє певні труднощі, що визначає необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення деструктивних проблем і розробки практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Список використаної літератури:

1. Величків М., Мітрофан Н., Кунанець Н. Електронний документообіг, тенденції та перспективи. Львів, 2010. С. 44–53.
2. Волинський РЦПК. URL: <http://www.volyn-cppk.com.ua/page/tsentry-perepidhotovky/>
3. Герасименко О., Семен І. Комунації та інформаційний простір в управлінні та розвитку територіальної громади. *Молодий вчений*. № 11 (75). 2019. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2019/11/168.pdf> (дата звернення: 10 березня 2021 р.) DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-168>.
4. Гудзь О., Федюнін С., Щербина В. Диджиталізація як конкурентна перевага підприємств. *Економіка. Менеджмент. Бізнес*. 2019. № 3. С. 18–24.
5. Державні сайти України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/68121-zaklady-shho-nadayut-poslugy-z-pidvyshhennya-kvalifikatsiyi-derzhavnyh-sluzhbovtziv/>
6. Деякі питання документування управлінської діяльності. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>
7. Електронний документообіг та діловодство. Рішення Microsoft в сфері документообігу для російських органів державної влади та місцевого самоврядування. URL: <http://www.microsoft.com>.
8. Електронний документообіг: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: <http://samzan.ru/39928>.
9. Загальні рекомендації щодо застосування інформаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та створених ними центрів надання адміністративних послуг. URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/08/11>.
10. Ключевський В. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Одеса, 2019. 288 с.
11. Копняк К., Костунець Т. Автоматизація документообігу як складова підвищення ефективності діяльності підприємства. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 11. С. 57–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2017_11_7.
12. Копняк К., Покин'єчереда В. Електронний документообіг в публічному управлінні: проблеми впровадження, переваги та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1798> (дата звернення: 20.02.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.10.35.
13. Корбутяк В. Електронний документообіг та ефективність роботи органів державної влади. *Наук. вісн. Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2013. Вип. 1. С. 69–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_1_11.
14. Мельничук Л., Головченко М. Питання впровадження електронного документообігу в органах державної влади. 2019. Т. 30 (69). № 1. Ч. 2. URL: <http://efm.vsau.org/>.
15. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18628.html>
16. Нормативно-правова база. Сучасні тенденції електронного документообігу. URL: <https://sites.google.com/site/elektrdokumentoobig/normativno-pravova-baza>.

17. Основні принципи та переваги впровадження електронного документообігу. Сучасні тенденції електронного документообігу. URL: <https://sites.google.com/site/elektrdokumentoobig/osnovni-principi-ta-perevagi-vprovadzenna-elektronного-dokumentoobigu>.
18. Разумей Г., Разумей М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–143.
19. Регіональний центр підвищення кваліфікації Кіровоградської області. URL: <http://center.kr-admin.gov.ua/>
20. Саєнко О. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-innovacijni-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannya-korupcii>
21. Сайт ІФОЦППК. URL: <https://ifocppk.jimdofree.com>
22. Терещенко Д. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади, 2009. 20 с.

Vasynova N. S. Role of electronic document flow in cooperation of territorial communities higher educational institutions

This article deals with the issue of electronic document flow introduction, explains its role in the process of territorial communities and higher educational institutions cooperation.

It is stated, that the development of local self-government requires solving issue related to improvement of both public authorities with public cooperation and the development of new level of relations between the local community and higher education institutions. The necessity of integrated systems of document flow usage was emphasized, which provides removal of outdated methods of information processing, document flow organization; first, it relates to newly created communities. Electronic document flow system is one of modern tools of communication, feedback provision, and it also effects directly such relationship effectiveness and improvement of joint operation quality in modern conditions. It is emphasized that introduction of electronic document flow effective system not only facilitates document management, providing effective management activities, but is also a basis for establishing interaction (relationship) between the territorial community and higher educational institution. It is also stated that electronic document flow has anti-corruption purpose, which is no less important.

The author highlights common issues of concern related to digitalization of document management processes, namely through introduction and operation of electronic document flow in territorial communities and higher educational institutions, and outlines possible ways for solving destructive problems and difficulties of document flow digitalization process.

It is emphasized that the idea of electronic document flow is already creating favorable technological prerequisites for improving document management processes, document management service, management quality; it assists in creating integral electronic document flow system and is the basis for territorial community and higher educational institution cooperation.

Key words: *electronic document flow, document management processes digitalization, territorial community, higher educational institution.*

Є. М. Хриков

доктор педагогічних наук, професор,
завідувач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Формування територіальних громад – найбільш успішна реформа сучасного етапу розвитку України. Подальший соціальний, економічний, культурний розвиток країни залежить від поглиблення процесу децентралізації, реалізації його наявного потенціалу. Підвищення ефективності цього процесу залежить від численних факторів одним із яких є налагодження взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад. Цю проблему детально висвітлено переважно в аспекті взаємодії закладів вищої освіти та роботодавців, тому більш змістовне її вивчення дозволить запроваджувати нові практики місцевого самоврядування.

У статті обґрунтовано ключові ідеї підвищення організації взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад. На основі аналізу літератури з'ясовано, що науковці виокремлюють ефективні доводи, недоліки, перспективні завдання з оптимізації взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад. Узагальнення отриманої інформації дозволило виокремити ключові ідеї оптимізації взаємодії: спрямованість взаємодії на розвиток регіону та країни; партнерський характер взаємодії; нормативне закріплення мети, змісту, форм взаємодії; орієнтація на стратегічне планування взаємодії; поєднання використання досвіду вітчизняного, міжнародного досвіду взаємодії та розробки її інноваційних форм; технологічне забезпечення функціонування системи взаємодії за допомогою напрацьованих її форм; спрямованість працівників на забезпечення взаємодії; розв'язання проблеми взаємодії на чотирьох рівнях – державному, регіональному, галузевому, та рівні окремих установ та територіальних громад.

У статті розглянуто алгоритм дій налагодження взаємодії закладів вищої освіти з територіальними громадами. Зроблено висновок, що оновлення змісту та форм взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад може стати суттєвим чинником для прогресу цієї ланки освіти та розвитку регіонів та всієї країни.

Ключові слова: *ключові ідеї, взаємодія, заклади вищої освіти, територіальні громади.*

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування є однією з провідних умов прогресу нашої країни. Одним із важливих напрямів подальшої децентралізації державного управління є удосконалення механізмів взаємодії закладів вищої освіти (далі – ЗВО) та територіальних громад (далі – ТГ). Така взаємодія є вигідною для обох сторін. Об'єднанням територіальним громадам вона дозволяє забезпечити більш високий рівень наукового обґрунтування процесу подальшого розвитку, залучити фахівців ЗВО до розвитку освіти та інших сфер життєдіяльності ТГ. Зкладам вищої освіти така взаємодія дозволяє організовувати різнопланові наукові дослідження, брати участь у підготовці школярів до навчання в університеті, організовувати практичну підготовку студентів, брати участь у створенні нових форм діяльності ТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У науковому дискурсі присутні роботи присвячені зарубіжному та вітчизняному досвіду розвитку місцевого самоврядування, створенню органів управління ТГ, розробці програм розвитку ТГ, вирішенню фінансових проблем, залученню громадян до розробки та прийняття управлінських рішень, розвитку освіти в ТГ. Численною є література, в якій розглянуто проблему взаємодії закладів вищої освіти та роботодавців: масові недоліки цього процесу [1], механізми взаємодії роботодавців та вищих навчальних закладів в системі безперервної освіти [2], досвід вирішення цієї проблеми в інших країнах [3], зміст діяльності з налагодження такої взаємодії [4], актуальні завдання з розвитку взаємодії [5]. Окремим аспектам взаємодії в публічному управлінні на рівні громад присвячена робота

[6], стейкхолдерському підходу у моделювання стратегічного розвитку університету [7].

Але безпосередньо проблема взаємодії ТГ та закладів вищої освіти ще не знайшла свого висвітлення у вітчизняному науковому дискурсі. На сайті «Децентралізація дає можливості» наведено біля 800 матеріалів про успішні практики територіальних громад, але жодний з них не висвітлює проблеми взаємодії ЗВО та ТГ, що теж є свідчення актуальності зазначеної проблеми.

Мета статті: обґрунтувати ключові ідеї, які характеризують теоретичні засади налагодження процесу взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Аналіз та узагальнення всієї зібраної інформації дозволив визначити ключові ідеї взаємодії ЗВО та ТГ. **Спрямованість взаємодії на взаємний розвиток ТГ та ЗВО.** Взаємодія буде ефективною за умови, коли кожна із сторін буде враховувати інтереси та потреби іншої сторони. Реалізувати цю ідею можна за допомогою різних інструментів. Так, можна просити партнера взаємодії надати перелік проблем, які є актуальними для нього. Запропонувати власний перелік своїх проблем партнеру взаємодії. Провести опитування членів ТГ та працівників ЗВО для з'ясування таких проблем кожної сторони. Вивчити законодавчу, нормативну літературу та визначити перелік таких проблем. Наступними етапами має стати обговорення можливості реалізації потреб партнера взаємодії та фіксація взаємних обов'язків в угоді про взаємодію, а потім реалізація угоди.

Партнерський характер взаємодії. Реалізація попередньої ідеї створює передумови для перетворення традиційної взаємодії на партнерську взаємодію. Традиційну взаємодію трактуємо як таку, при якій одна із сторін є активною, а інша відомою. Партнерство закладів вищої освіти та ТГ є досить специфічним видом співробітництва через особливості діяльності ЗВО, широкий перелік напрямів їх діяльності, спеціальностей, за якими готуються фахівці, цілей та можливостей.

Традиційна система маркетингової діяльності ЗВО в умовах високого рівня конкуренції освітніх закладів є неефективною. Тому працівникам ЗВО важливо усвідомити, що більш ефективною у наш час є інша стратегія – участь ЗВО у вирішенні актуальних проблем життєдіяльності ТГ, розвиток яких є головним напрямом

розвитку країни. ТГ має стати “полем” на якому реалізуються наукові дослідження, здійснюється практична підготовка студентів, розробляються та реалізуються комплексні та локальні програми розвитку громади. Так, наприклад, тільки на основі партнерства можна розробити ефективну програму розвитку громади. Під час цього процесу ЗВО може забезпечити науковий аналіз наявної в ТГ ситуації, потенційних можливостей розвитку, шляхів реалізації цих можливостей. Участь у такій партнерській діяльності ЗВО має розуміти не як додаткове навантаження, а як процес свого розвитку, розвиток своєї країни. Переваги здійснення такої партнерської взаємодії мають класичні університети завдяки своїй багатопрофільності.

Організаційно забезпечити партнерський характер взаємодії дозволяє створення громадських рад налагодження взаємодії, розвитку територіальних громад, рад при органах виконавчої влади, проектних груп, моніторингових груп, експертних груп, участь у міжнародних проектах, спрямованих на розвиток ТГ, ЗВО. За умов партнерської взаємодії розвиток кожної з сторін такої взаємодії є умовою розвитку іншої сторони.

Нормативне закріплення мети, змісту, форм організаційного забезпечення взаємодії. Налагодження ефективної взаємодії ЗВО та ТГ передбачає трансформацію місії закладів освіти, яка має передбачати участь у розвитку регіонів країни. Ця місія має бути представлена в установчих та нормативних документах закладу. А в нормативних документах ТГ представлені форми взаємодії з ЗВО.

Взаємодія ЗВО та ТГ – це процес, який має бути безперервним. Він не може обмежуватися тільки ініціативою окремих працівників та має бути стабільним та постійно відновлюваним. Забезпечити реалізацію цієї ідеї дозволяє розробка, корекція та прийняття певних нормативних документів: установчих документів, положень про структурні підрозділи, ради налагодження взаємодії, посадових обов'язків працівників ТГ та ЗВО тощо.

Таким чином забезпечується легітимація, інституалізація нових форм взаємодії, перетворення їх на повсякденну практику діяльності працівників ЗВО та їх партнерів в ТГ. Так, наприклад, нормативні документи ТГ мають передбачати експертну оцінку програм розвитку працівниками ЗВО, а нормативні документи ЗВО передбачати корекцію функцій наукового

відділу, завідувачів кафедр, викладачів щодо нових форм експертної та наукової діяльності.

З приводу організаційного забезпечення взаємодії існує декілька моделей його реалізації. Перша передбачає, що проблеми забезпечення взаємодії вирішують наявні в ЗВО та ТГ працівники в межах своїх повноважень. Друга передбачає, що для організації взаємодії створюють спеціальний орган. Такий досвід мають університети США та Австралії, в університетах Великої Британії працює довідкова служба, яка обробляє запити на проведення наукових досліджень, а громади створюють дослідницькі форуми громади, працює Модель партнерства Science Shops, яка стосується побудови довгострокових відносин між науковими знаннями та групами громадянського суспільства для задоволення місцевих потреб [8]. Третя модель передбачає, що налагодженням такої взаємодії займаються створені регіональні структури.

Орієнтація на стратегічне планування взаємодії. Для нашої країни ТГ є відносно новим соціальним інститутом, тому наявний рівень їх взаємодії з ЗВО можна вважати початковим. У наш час ЗВО та ТГ практично не взаємодіють. Діяльність кожної із сторін спрямована на вирішення своїх проблем, контакти мають локальний характер та обмежуються традиційною профорієнтаційною та маркетинговою діяльністю ЗВО і вступом випускників шкіл з ТГ до цих закладів. У зв'язку з цим стратегічною метою має стати налагодження такої взаємодії сторін, яка буде на користь країні, регіональному розвитку, розвитку ТГ та ЗВО. Реалізація цього завдання є складною проблемою, що пов'язано з низькою причиною: тривалими традиціями діяльності ЗВО, відсутністю досвіду такої взаємодії; нерозробленістю форм такої взаємодії; недостатньою готовністю працівників ЗВО та ТГ до нововведень у своїй діяльності; значною кількістю ТГ. З приводу останнього зазначимо, що у кожній області десятки громад та певна кількість ЗВО. Ініціаторами налагодження взаємодії можуть бути представники кожної із сторін. Саме стратегічне бачення дозволяє ЗВО освіти вирішити на які ТГ спрямовувати свої зусилля, як поступово розширювати свою діяльність, які форми спільної діяльності можна запропонувати громадам. Традиційний підхід закріплення факультетів за певними районами для організації взаємодії з ТГ буде неефективним тому, що вона має бути багатоаспектною та системою. Стратегії розвитку взаємодії можуть бути

різними: стратегія розвитку взаємодії профільних університетів (медичних, технічних, педагогічних); стратегії розвитку взаємодії класичних університетів; стратегії, які базуються на реалізації певних проектів, наприклад, розвитку здоров'я в регіоні; стратегії, які базуються на реалізації грантових проектів. Різні стратегії відрізняються масштабами охоплення сфер життєдіяльності, кількістю залучених для їх реалізації, засобами фінансування, організаційним забезпеченням їх реалізації. З приводу забезпечення фінансування процесу взаємодії може бути два підходи – орієнтація на наявне фінансування, та залучення додаткових коштів.

Кожна зі сторін може мати свій стратегічний план взаємодії, але немає гарантії реалізації таких планів. Тому краще мати спільний план розвитку взаємодії. Розробка стратегічного плану взаємодії дозволяє заощаджувати час учасників процесу взаємодії. Такий ефекти досягається за рахунок того, що налагодження взаємодії перетворюється з унікального завдання, яке необхідно кожного року ставити та вирішувати, в більш стабільний та тривалий процес, в якому функції всіх сторін взаємодії обумовлено логікою стратегічного плану. Процедуру розробки та затвердження таких планів мають визначати нормативні документи, які регламентують процес взаємодії.

Поєднання використання вітчизняного досвіду, міжнародного досвіду взаємодії та розробки її інноваційних форм. Науковий дискурс містить значну кількість публікацій, присвячених формам взаємодії ЗВО з різними партнерами, але поки ще немає робіт присвячених взаємодії з ТГ. Однак це не заперечує наявності певних елементів впливу вищої освіти на регіональний розвиток. Тому це передбачає вивчення та узагальнення такого досвіду, виокремлення тих його форм, які відповідають реаліям сьогодення. Але діяльність різних ЗВО та їх партнерів має унікальний характер та відрізняється внутрішніми та зовнішніми умовами функціонування. Як відомо, дуже важко перенести чужий досвід на новий контекст. Можна перенести певну ідею, але вона частіше всього вимагає її технологічного пристосування до нових умов. Так, представники ЗВО разом з працівниками місцевого самоврядування можуть вивчити досвід економічного розвитку певних ТГ, але перенести його не можна без аналізу наявних ресурсів – земельних, фінансових, людських, організаційних, інформаційних. Дійс-

но ефективні форми розвитку громад, виробництва, суспільних відносин у наш час мають бути інноваційними. Багатодисциплінарність класичних університетів створює сприятливі умови для участі ЗВО у розробці програм розвитку ТГ. Наявність у ЗВО фахівців з економіки, менеджменту, соціології, політології, географії, геології, філології, історії тощо дозволяє здійснити комплексний аналіз певних територій та моделювати їхній подальший розвиток. Університети мають вирішувати і свої локальні проблеми, розв'язання яких буде і на користь ТГ. Так, наприклад, для організації практик, практичної підготовки фахівців туристської сфери університети можуть давати студентам завдання розробляти не абстрактні туристські маршрути, а конкретні, орієнтовані на певні громади. А ще краще буде, якщо студенти будуть реалізовувати ці маршрути та готувати школярів до того, щоб вони самостійно виконували функції екскурсоводів.

Технологічне забезпечення функціонування системи взаємодії за допомогою напрацьованих її форм. Якщо певна ідея не має чітко визначених форм її втілення, вона залишається гаслом, а не основою для розвитку суспільного життя. Так, наприклад, ідею організації практично орієнтованих досліджень мають забезпечувати певні форми взаємодії: лист із пропозицією провести спільну діагностику стану справ та визначити актуальні проблеми, форма колективного обговорення та затвердження напрямів досліджень, розробка методик діагностики результативності досліджень, визначення процедур запровадження результатів досліджень, визначення форм висвітлення перебігу та результатів досліджень. Завдання налагодження взаємодії ЗВО та ТГ вимагає розробки багатьох форм діяльності: як вивчати потреби ТГ; як визначати найбільш ефективні напрями взаємодії; як залучати працівників ЗВО до розробки програм шкільних дисциплін; як проводити соціологічні дослідження; яким чином ЗВО брати участь у розвитку культурної сфери громад; як сприяти розвитку бізнесу; як брати участь у розробці програм розвитку громад; як складати план сумісної роботи тощо.

Спрямованість працівників на забезпечення взаємодії ЗВО та ТГ. Окрім розробки форм взаємодії, провідною умовою розвитку цього напрямку суспільних відносин є психологічна спрямованість усіх залучених до процесу взаємодії на ефективну її реалізацію. Сформованість психологічної спрямованості учасників

є умовою ефективної взаємодії, а ефективна взаємодія є умовою сформованості психологічної спрямованості на неї учасників цього процесу. Тому ці два завдання необхідно вирішувати паралельно. Але при цьому урахувати, що поки рівень психологічної спрямованості працівників ЗВО та ТГ є, частіше всього, недостатньо сформованим. Така ситуація є закономірною тому, що ця діяльність для України є інноваційною та вимагає принципових змін у функціонуванні ЗВО та ТГ. Для формування спрямованості працівників на взаємодію необхідно обґрунтувати критерії її оцінки.

Розв'язання проблеми взаємодії на чотирьох рівнях – державному, обласному, районному та рівні окремих організацій. У вирішенні проблеми налагодження взаємодії ЗВО та ТГ можна виокремити чотири рівні: державний, обласний, районний та рівень окремих установ та їхніх партнерів.

На державному рівні здійснюється законодавче та нормативне забезпечення взаємодії ЗВО та ТГ. На рівні областей може бути здійснена координація взаємодії ЗВО та ТГ, їх залучення до реалізації певних проектів. Для цього можуть бути створені спеціальні органи, або внесені зміни у повноваження наявних структур. На рівні районів може бути здійснено залучення ЗВО та ТГ до реалізації програм розвитку районів, або їх певних аспектів. У районних структурах є можливість координувати взаємодію ТГ з ЗВО.

На перший погляд, забезпечити дієву взаємодію простіше всього на рівні окремого ЗВО та певної ТГ. Зробити таку взаємодію масовою, традиційною, ефективною можливо тільки за умов вирішення цієї проблеми на всіх рівнях забезпечення такої взаємодії. На наш погляд, хибною є логіка вирішення проблеми взаємодії як знизу догори (спочатку на рівні окремих ЗВО та ТГ, а потім на більш високих рівнях), так і згори донизу. Вирішувати цю проблему треба системно та одночасно на всіх рівнях.

Реалізація обґрунтованих ідей передбачаю їх конкретизацію відповідно до визначених рівнів взаємодії. Розглянемо алгоритм дій на рівні університету. Перший крок – визначити наявних та потенційних партнерів взаємодії. Другий крок – мотивувати їх на активізацію взаємодії за допомогою особистісного спілкування, листів, нарад. Третій – нормативне та організаційне визначення взаємодії шляхом розробки нормативних документів, корекції посадових обов'яз-

ків та створення певних колегіальних органів із представників партнерів взаємодії. Четвертий – розробка перспективних планів спільної роботи. Плани можуть передбачати формування замовлення на проведення наукових досліджень та запровадження їх результатів, організацію стажування викладачів, організацію практик, співпрацю у визначенні обсягів підготовки фахівців, організацію дуальної освіти, налагодження системи безперервної освіти, культурно-просвітницьку, спортивну роботу тощо. П'ятий крок – розробка критеріїв та аналіз процесу взаємодії, що може стати основою для його удосконалення та корекції.

Висновки. Таким чином, оновлення змісту та форм взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад може стати суттєвим чинником для прогресу вищої освіти та розвитку регіонів та всієї країни. Актуальною проблемою для подальшого дослідження є конкретизація ідей взаємодії для всіх рівнів цього процесу, розробка форм та інструментів її здійснення.

Список використаної літератури:

1. Безвух С. Соціальне партнерство науки і бізнесу: форми взаємодії, проблеми і рекомендації щодо їх вирішення. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2015. № 3. С. 7–14.
2. Безтелесна Л. Механізми взаємодії роботодавців та вищих навчальних закладів в системі безперервної освіти. Нова педагогічна думка. 2013. № 1.2. С. 174–177.
3. Поکیدіна В. Університети та бізнес: міжнародний досвід співпраці та перспективи для України. *Проект «Популярна економіка: ціна держави»*. 2016. № 41. 25 с.
4. Мазур І. Стратегія розвитку партнерства вищої освіти, науки та бізнесу *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*, 2014. № 12(165). С. 6–11.
5. Чумак В. Взаємодія роботодавців із закладами вищої освіти: учора, сьогодні, завтра. URL: http://dSPACE.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/569/1/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4._2018.PDF.
6. Васиньова Н. Особливості взаємодії в публічному управлінні на рівні громад: стан та напрями розвитку. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2020. № 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2020-4-5807>
7. Кравченко О. Стейкхолдерський підхід у моделюванні стратегічного розвитку університету. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Сер. 5 Педагогічні науки: реалії та перспективи*. 2018. № 61. С. 155–159. URL: <http://www.chasopys.psu.npu.kiev.ua/archive/61-2018/61-2018.pdf>
8. Angie Hart, Simon Northmore, Chloe Gerhardt, Polly Rodriguez. Developing Access between Universities and Local Community Groups: A University Helpdesk in Action. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, Volume 13, № 3, p. 45, (2009). URL: [files.eric.ed.gov › fulltext](http://files.eric.ed.gov/fulltext)

Khrykov Ye. M. Theoretical fundamentals key ideas of organization of interaction of higher education institutions and territorial communities

The formation of territorial communities is the most successful reform of the current stage of Ukraine's development. Further social, economic, cultural development of the country depends on the deepening of the decentralization process, the realization of its existing potential. Improving the efficiency of this process depends on numerous factors, one of which is the establishment of cooperation between higher education institutions and local communities. This problem is covered in detail mainly in the aspect of interaction between higher education institutions and employers, so a more meaningful study of it will allow the introduction of new practices of local self-government.

The article substantiates the key ideas of improving the organization of interaction between higher education institutions and local communities. Based on the analysis of the literature, it was found that scientists identify effective evidence, shortcomings, promising tasks for optimizing the interaction of higher education institutions and local communities. The generalization of the received information allowed to single out the key ideas of interaction optimization: the orientation of interaction on the development of the region and the country; partnership nature of interaction; normative consolidation of the purpose, content, forms of interaction; focus on strategic planning of interaction; combination of use of experience of domestic, international experience of interaction and development of its innovative forms; technological support for the functioning of the interaction system with the help of its developed forms; the focus of employees on interaction; solving the problem of interaction at four levels - state, regional, sectoral, and the level of individual institutions and local communities.

The article considers the algorithm of actions for establishing the interaction of higher education institutions with territorial communities. The article concludes that updating the content and forms of interaction between higher education institutions and local communities can be a significant factor in the progress of this level of education and development of regions and the whole country.

Key words: *key ideas, interaction, higher education institutions, territorial communities.*

Є. М. Хриков

доктор педагогічних наук, професор,
завідувач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

О. І. Кравченко

доктор педагогічних наук, доцент,
професор кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

Н. С. Васиньова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ З ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

У статті досліджено світовий досвід взаємодії органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами. З'ясовано, що взаємодія органів студентського самоврядування університетів США та Європи з територіальними громадами може бути ініційовано студентськими організаціями. Студенти можуть бути залучені до участі міжнародних акцій та діяльності міжнародних організацій, державних акцій, а також акцій, організованих регіональними спілками університетів, започаткованих громадськими організаціями, благодійними фондами, волонтерськими організаціями. Взаємодія органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами дозволяє студентам підготуватися до практичної діяльності відповідно до своїх інтересів. Доведено, що особливості взаємодії органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами полягають в активній участі студентів у різних сферах життєдіяльності територіальних громад, а саме: в культурному житті територіальної громади, забезпеченні благоустрою територій, здійсненні соціологічних опитувань мешканців територіальних громад, волонтерській діяльності тощо. Упровадження світового досвіду взаємодії органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами в реалії України передбачає розширення повноважень, надання більшої свободи у рамках здійснюваної діяльності органам студентського самоврядування; розвиток різних напрямів спільної діяльності студентських організацій з територіальними громадами; розробку нормативно-правової бази щодо налагодження взаємодії між адміністрацією університету, студентською спільнотою та територіальною громадою; проведення тематичних конференцій, видання інформаційно-аналітичних матеріалів; розвиток волонтерської діяльності; залучення членів органів студентського самоврядування університету до реалізації проектів територіальних громад у межах їхніх інтересів; проведення опитування студентів, мешканців громади з різних питань тощо. Розвиток взаємодії студентських спільнот із територіальними громадами дозволяє підвищити конкурентоспроможність університету в регіоні.

Ключові слова: взаємодія, органи студентського самоврядування, студенти, територіальна громада, заклад вищої освіти.

Постановка проблеми. Модернізація сучасної освіти в Україні потребує формування ефективної моделі взаємодії закладів вищої освіти з місцевою владою, яка характеризується взаємовідносинами нового рівня між освітніми установами та громадою. Наявність самоорганізованих молодіжних спілок у межах територіальної громади дає змогу зрозуміти потреби молоді, які уможлиблюється задовольнити шляхом побудови взаємодії університету з молодіжними організаціями. Тому, у цьому контексті необхідно посилити роль органів студентського самоврядування вітчизняних університетів щодо забезпечення розвитку взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами. У зв'язку з цим актуалізується вивчення світового досвіду розвитку взаємодії органів студентського самоврядування з територіальними громадами з метою подальшого його імплементації в практичні реалії України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У результаті аналізу зарубіжних і вітчизняних наукових джерел із проблематики студентського самоврядування, було з'ясовано, що розвиток студентського самоврядування як напрям державної підтримки молоді в Україні розглянуто у працях Є. Бородіна, Т. Тарасенко та інших науковців; питання законодавчого регулювання діяльності органів студентського самоврядування (Д. Гетьман, Т. Роман); досвід організації діяльності органів самоврядування висвітлено у роботах Г. Паперної, М. Сметанського, С. Білоусова, О. Мунтяна тощо.

Зарубіжними вченими здебільшого розглядаються історико-педагогічні умови формування студентських корпорацій і об'єднань як передумови створення студентського самоврядування (цей аспект досліджували Х. Барч (H. Bartsch), І. Бірнбаум (I. Birnbaum), Д. К. Ярауш (D. K. Jarausch), А. Курт (A. Kurth) і багато інших науковців). Розвиток студентських об'єднань та студентського самоврядування у закладах вищої освіти в Німеччині розглядається в роботах таких дослідників, як Х. Барч (H. Bartsch), Е. Деннінгер (E. Denninger), І. Юнгханс, (I. Junghans), А. Келлер (A. Keller), К. Ярауш (K. Jarausch), Х. Крюгер (H. Krüger), М. Лаубіг (M. Laubig), У. Мелерт (U. Mähler) і так далі. Роль студентського самоврядування США, його структура, особливості управління студентами розглядають М. Міхан (M. Meehan), Н. Адріан (N. Adrian), М. Міллер (Miller Michael T.), П. Даніель (Daniel P. Nadler) та інші вчені.

Мета статті полягає у виявленні особливостей світового досвіду взаємодії органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. Звернення до світового досвіду розвитку взаємодії органів студентського самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами зумовлено необхідністю підвищення конкурентоспроможності вітчизняних закладів вищої освіти в умовах зниження попиту на освітні послуги в регіонах України.

У Словнику української мови самоврядування трактується як форма управління, за якого суспільство чи певна організація має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва [1]. А отже, студентське самоврядування передбачає участь студентів в управлінні закладом вищої освіти.

Зарубіжні вчені (Х. Барч (H. Bartsch), Е. Деннінгер (E. Denninger), І. Юнгханс, (I. Junghans), А. Келлер (A. Keller), К. Ярауш (K. Jarausch), Х. Крюгер (H. Krüger), М. Лаубіг (M. Laubig), У. Мелерт (U. Mähler), М. Міхан (M. Meehan), Н. Адріан (N. Adrian), М. Міллер (Miller Michael T.), П. Даніель (Daniel P. Nadler) розглядають студентське самоврядування як самостійну діяльність студентів з управління внутрішніми справами і як форму відповідальної громадської активності, спрямованої на вирішення питань професійного і соціального становлення.

На вебсайтах університетів США достатньо уваги приділяється висвітленню діяльності органів студентського самоврядування. Так, у Каліфорнійському університеті в Лос-Анджелесі (The University of California), Флоридському університеті (University of Florida), Стенфордському університеті (Stanford University), Коледжі Міссурі (Missouri College) у межах своїх повноважень органи студентського самоврядування виконують певні обов'язки, а саме: представлення інтересів студентської спільноти (надані повноваження керівництвом установи); сплата обов'язкових внесків за студентські заходи клубам, організаціям та офісам кампусу; спонсорування програм на території кампусу (наприклад, повернення додому, концерти, виступи, розваги, дисконтні карти, харчування, обмін книгами і тому подібне); створення і регулювання студентських організацій; лобювання місцевих і державних освітніх питань, особливо в державних установах [2; 3; 4; 5; 6].

Протягом 37 років у Техаському університеті A & M проводиться студентська конференція Асоціації студентських урядів (також відома як COSGA) [7]. Щорічно на таких з'їздах зустрічаються сотні делегатів, що представляють студентські об'єднання з усього світу. Метою такої конференції є поліпшення діяльності асоціації студентських організацій шляхом створення середовища для відкритих дискусій серед шкіл різного розміру і місця розташування.

Провідні зарубіжні університети демонструють цікавий досвід надання різних повноважень органам студентського самоврядування. У більшості університетів (коледжів) США дозволяється студентським об'єднанням отримувати кошти на студентську діяльність (студентське життя) з загальних університетських коштів. Деякі студентські об'єднання мають дуже великі бюджети, наприклад, студентська організація Каліфорнійського університету в Лос-Анджелесі (UCLA) мав річний бюджет 39 мільйонів доларів станом на 2013 р., а студентська організація Флоридського університету (University of Florida) – 20,3 мільйона доларів станом на 2021 р. [2; 8]

Така ситуація, зазвичай, надає деяку владу для органів студентського самоврядування, але при цьому здійснюється постійний контроль витрат. У зв'язку з цим діяльність бюджетного комітету є цілком прозорою для всіх, а на вебсайті університету розміщується інформація про всі фінансові операції.

Студентські об'єднання США виступають єдиною ланкою «між студентами та місцевими, штатними й федеральними урядами, такими як торгова палата, та іншими виборчими округами» [9].

Студентські лідери університетів США беруть активну участь у діяльності територіальних громад, що дозволяє їм підготуватися до майбутньої кар'єри. Так, органи студентського самоврядування університетів США можуть надавати органам публічної влади групи для опитування думок студентів, а також швидко мобілізувати активних студентів до виконання різних завдань суспільного значення в межах територіальної громади. Студентські об'єднання спільно з викладачами університету можуть вирішувати питання з благоустрою студентського містечка та за його межами.

На вебсайті Коледжу Міссурі (Missouri College) зазначається, що студенти беруть участь у розробці та реалізації навчальних кур-

сів для різних категорій мешканців територіальних громад [6]. Деякі студентські об'єднання відомих американських університетів діють як незалежні організації. Студентська організація Каліфорнійського університету в Берклі привернула міжнародну увагу під час руху за свободу слова. Ця організація складається з політичних партій університетського містечка, які представляють широкий спектр політичних ідеологій, таких як SLATE (піонерська організація Нових лівих і попередник Руху за свободу слова, формуюча епоху контркультури) [6].

Структура органів студентського самоврядування, цілі і обов'язки університетів США визначаються конституцією, яка затверджується студентською радою. Деякі штати, такі як Каліфорнія і Флорида, спеціально передбачають створення «студентських організацій» в своїх державних установах законом. (Наприклад, Кодекс освіти Каліфорнійського університету).

На підставі аналізу сайтів провідних німецьких вузів, німецької літератури з питань студентського самоврядування [10; 11; 12] з'ясовано, що в університетах Німеччини основними органами студентського самоврядування є: загальні студентські збори; студентський парламент; студентський конвент в університетах федеральних земель Баварії і Баден-Вюртембергу; загальний студентський комітет; рада уповноважених в вузах федеральних земель Баварії і Баден-Вюртембергу; відділи, ради старійшин; студентська рада в вузах федеральних земель Саксонія і Саксонія-Ангальт; рада об'єднання фахівців (професійне об'єднання на факультеті).

Студентський парламент (das Studentische Parlament, скорочено StuPA) є вищим органом, який приймає рішення, що стосуються життєдіяльності студентства в цілому, і зокрема, університетської освітньої політики. До функцій студентського парламенту Німеччини належать: затвердження статуту і доповнень до статуту; розподіл і затвердження бюджету студентства; контроль фінансів; визначення розміру членських внесків; вибори і розпуск загального студентського комітету вузу, контроль за його діяльністю; визначення дати проведення засідань та їх регламенту.

Відповідно до цього функціями та завданнями органів студентського самоврядування у закладах вищої освіти Німеччини є: представництво інтересів студентів освітньої установи на всіх рівнях місцевому, земельному, федеральному; участь в управлінні освітньою уста-

новою; сприяння розвитку освітньої політики в університеті; інтеграція студентських органів самоврядування; розвиток культурної, спортивної і соціальної сфери діяльності; організація взаємодопомоги в навчально-професійному просторі; захист вільних, демократичних і громадянських інтересів студентства; сприяння політичній, духовній та культурній освіті студентів; сприяння розвитку спорту та здорового способу життя в університеті; прийняття участі у виконанні завдань університету з метою поліпшення якості освіти в закладі вищої освіти; правова і соціальна допомога студентству; сприяння інтеграції студентства в суспільне життя; розвиток міжнародних відносин з зарубіжними студентськими організаціями [11; 12; 13].

В основу діяльності студентського самоврядування університетів Німеччини покладено вплив на місцеву політику, співробітництво з громадськими організаціями, зокрема з освітніми установами. Особливістю є те, що поряд з системою управління в університетах Німеччини розвивалася система самоврядування, яка на сьогодні у ЗВО поділяється на академічне й студентське самоврядування. Між ними існує тісний взаємозв'язок, оскільки студентське самоврядування має своїх представників в академічному сенаті і раді факультеті, а професорсько-викладацький склад і керівництво закладу освіти може бути присутнім на конференціях, з'їздах, зборах студентів [13].

Зокрема, особливості змісту діяльності органів студентського самоврядування університетів Німеччини обумовлені сучасними соціально-економічними і науково-технічними процесами, що відбуваються в німецькому суспільстві, реформуванням системи освіти тощо. Основу змісту діяльності органів студентського самоврядування у закладах вищої освіти Німеччини складають не тільки цілі, завдання, ідеї, ініціативи студентства та студентського самоврядування, а й більшою мірою реалізація розроблених концепцій і програм на вищих рівнях. Студентські організації орієнтуються в своїй діяльності на ці рішення, визначають цілі, завдання, ініціюють створення органів студентського самоврядування з метою втілення в життя своїх важливих рішень. З боку держави й освітніх органів змістовна форма студентського самоврядування розглядається як система впливу і виховання молодого покоління Німеччини відповідно до своїх орієнтирів і програм [14].

Отже, у зарубіжних країнах студентське самоврядування розглядають як масштабний багатоаспектний соціальний тренінг, який забезпечує серйозну фундаментальну підготовку молоді до творчого соціально-активного життя в суспільстві, державі, світі [15]. Функції, які здійснюють органи студентського самоврядування, значно відрізняються від вітчизняних, зміст діяльності органів студентського самоврядування включає в себе багатоаспектні напрями (організаційно-структурний; науково-освітній; господарсько-фінансовий; соціально-сервісний; культурно-спортивний; міжнародний тощо).

Отже, у зарубіжних університетах існують різні організаційні моделі участі студентів у життєдіяльності громад. З огляду на вищезазначене можемо виокремити особливості взаємодії органів місцевого самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами, а саме:

- студенти беруть участь у культурних подіях міста (музичні, театральні, танцювальні та спортивні програми), забезпечуючи надходження коштів;
- багато уваги студенти приділяють захисту довкілля (збираючи сміття, захищаючи біологічне різноманіття видів, що перебуває під загрозою зникнення);
- волонтерська діяльність студентів зарубіжних університетів передбачає відвідування пацієнтів лікарні; роботу в благодійних магазинах, що допомагає поліпшити навички продажів; догляд за безпритульними тваринами, збирання пожертвуваль на їх отримання; закупівлю продуктів літнім людям; проведення розважальних заходів для людей у лікарні, будинку престарілих або дитячому будинку; допомогу своїм сусідам тощо;
- студенти здійснюють управління обліковими записами в соціальних мережах благодійних організацій з метою підвищення обізнаності мешканців громади, написання повідомлень у блогах для некомерційних організацій;
- студенти інженерної та соціальної спеціальностей беруть участь у розробленні проєктів на запит та потреби громади, співпрацюють з місцевим партнером з метою реалізації проєкту протягом літа, після закінчення академічного курсу;
- студенти беруть участь у проєктах соціального спрямування.

Цінним є те, що у межах навчального процесу вивчення певних дисциплін, виконання

навчально-дослідницьких робіт студенти залучаються до самих різних форм участі у життєдіяльності громад.

Зазначені вище особливості взаємодії органів місцевого самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами можуть бути імплементовані у вітчизняну практику. У результаті дослідження світового досвіду взаємодії студентського самоврядування з територіальними громадами, змісту і форм такої діяльності виокремимо елементи, які можна врахувати в процесі модернізації студентського самоврядування українських ЗВО та встановлення взаємозв'язку між громадами:

- розширення повноважень, надання більшої свободи в межах здійснюваної діяльності студентського самоврядування, втім, несення відповідальності за результат праці;
- розвиток різних напрямів спільної діяльності студентських організацій з територіальними громадами (культурно-спортивного, громадського, наукового, міжнародного і так далі);
- розробка нормативно-правової бази щодо налагодження взаємодії між адміністрацією ЗВО, студентською спільнотою та територіальною громадою, а також забезпечення взаємодії на засадах рівноправності;
- розширення сфер спільної діяльності органів студентського самоврядування з територіальною громадою (проведення культурних та спортивних заходів, проведення розкопок, зокрема спільна робота над розробкою символіки громад, створення музеїв, спільних хороших, танцювальних, театральних колективів і тому подібного);
- проведення тематичних конференцій, видання інформаційних матеріалів з цієї проблематики забезпечуючи зацікавленість студентів у дослідженні зарубіжного та вітчизняного позитивного досвіду;
- розвиток волонтерської діяльності;
- залучення членів студентського самоврядування до реалізації проєктів у межах їх діяльності та інтересів, проведення опитування студентів, мешканців громади з певних питань тощо.

Висновки і пропозиції. На підставі вивчення наукових джерел та вебсайтів зарубіжних університетів виокремлено особливості взаємодії органів місцевого самоврядування зарубіжних університетів з територіальними громадами, яке більшою мірою виявляється в активній позиції студентів та прагненням до поліпшення

життя в територіальних громадах. Визначено напрями імплементції світового досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування вітчизняних університетів з територіальними громадами.

Проведене дослідження не вичерпує всіх аспектів порушеної проблеми, а навпаки, відкриває перспективи для подальшого вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду розвитку студентського самоврядування, визначення форм взаємодії органів студентського самоврядування з територіальними громадами тощо. Проте, на нашу думку, навіть часткова реалізація зазначених вище напрямів забезпечить розвиток соціально-орієнтованої діяльності студентства, активізацію певних форм взаємодії із громадою, що є фундаментом для побудови дієвої системи студентського самоврядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/samovrjaduvannja> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
2. The University of California. URL: <https://www.universityofcalifornia.edu/> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
3. University of Florida. URL: <https://www.ufl.edu/> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
4. Stanford University. URL: <https://www.stanford.edu/> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
5. The University of California, Berkeley. URL: <https://www.berkeley.edu/> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
6. Missouri College. URL: <https://missouri.edu/academics/colleges-schools/> (дата звернення: 16 липня 2021 р.)
7. Texas A&M University. Kingsville. URL: https://www.tamuk.edu/joa/?gclid=CjwKCAjwwqaGBhBKEiwAMk-FtEwBeu7p8jac7LJ_AXCeqlVOIwWEMp5gOiOdqxn2uPPQDIJCLVVVEBoCZrsQAvD_BwE (дата звернення: 16 липня 2021 р.)
8. Florida International University. URL: <https://edusteps.com.ua/obuchenie/university/usa/1061-florida-international-university.html> (дата звернення: 12 липня 2021 р.)
9. Miller M. T, Nadler D. P. (2006) Student governance and institutional policy: formation and implementation. *Educational policy in the 21st century*. URL: <https://iucat.iu.edu/iuc/6537119> (дата звернення: 27 липня 2021 р.)
10. Universität zu Köln. URL: <https://www.uni-koeln.de/> (дата звернення: 13 липня 2021 р.)
11. TU-Themen: Universität. URL: <https://www.tu-dortde/universitaet/profil/> (дата звернення: 13 липня 2021 р.)

-
12. Freie Universität Berlin. URL: <https://www.fu-berlin.de> (дата звернення: 13 липня 2021 р.)
13. Allgemeines Studierenden Komitee der FU Berlin. URL: <https://astafu.de/fsi> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
14. Студентське самоврядування за кордоном. URL: <https://ua.kursoviki.com.ua/studentske-samovryaduvannya-za-kordonom> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
15. Акиншина И. Б. Студенческое самоуправление в вузах Германии: традиции, опыт, модели : монография. Белгород : ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. 176 с.
16. Особливості організації студентського самоврядування за кордоном. URL: <http://um.co.ua/12/12-9/12-99184.html> (дата звернення: 17 липня 2021 р.)
-

Khrykov Ye. M., Kravchenko O. I., Vasynova N. S. World experience of interaction of student government of higher education institutions with territorial communities

The article presents the world experience of interaction of student government of foreign universities with territorial communities. Authors found that the interaction of student government of American and European universities with local communities can be initiated by student organizations. Students can be involved in international actions and activities of international organizations, state actions, actions organized by regional unions of universities, founded by public organizations, charitable foundations, volunteer organizations. The interaction of student government of foreign universities with territorial communities allows students to prepare for practical activities in accordance with their interests. Authors proved that the peculiarities of the interaction of student government of foreign universities with territorial communities include the active participation of students in various spheres of life of territorial communities, namely: in the cultural life of the territorial community; ensuring landscaping, conducting sociological surveys of residents of territorial communities, volunteering, etc. The implementation of world experience of interaction of student government of foreign universities with territorial communities in the reality of Ukraine provides for the expansion of powers; providing greater freedom in the framework of the activities of student government; development of various areas of joint activities of student organizations with local communities; development of the legal framework for establishing cooperation between the university administration, the student community and the local community; organization thematic conferences, publishing information and analytical materials; involvement of members of student government of the university in the implementation of projects of territorial communities within their interests; conducting a survey of students, community residents on various issues, etc. The development of interaction of student communities with local communities allows to increase the competitiveness of the university in the region.

Key words: *interaction, student government, students, territorial community, university.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.426.4:623.618

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.16>

І. В. Ковальов

кандидат військових наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

Р. В. Волобуєв

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

ПІДХОДИ ЩОДО ПОРЯДКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті розглянуто підхід до порядку інформаційного забезпечення структури системи, необхідної для інформаційно-аналітичного забезпечення управління службово-бойової діяльності підрозділів Національної гвардії України.

Сьогодні до виконання завдань за призначенням залучаються підрозділи з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, державних (військових) об'єктів, служби з конвоювання, а також оперативного та спеціального призначення. Вказано щодо запровадження ефективної уніфікованої системи планування з метою забезпечення розвитку Національної гвардії та з урахуванням системи державного прогнозування та стратегічного планування. Визначення правових та організаційних засад, а також механізму взаємодії Національної гвардії з іншими складовими сектору безпеки і оборони, реагування на внутрішні і зовнішні загрози національній безпеці. Досягнення і підтримання необхідного рівня бойової та мобілізаційної готовності Національної гвардії до виконання завдань за призначенням, наближення її за складом, рівнем підготовки та оснащення озброєнням, військовою і спеціальною технікою до стандартів НАТО та ЄС. Розглянуто питання інформаційного забезпечення діяльності, зокрема: наявні тенденції щодо побудови системи управління органів під час виконання службово-бойових завдань, запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержувати. Розкритий підхід щодо порядку інформаційного забезпечення управління службово-бойової діяльності підрозділів Національної гвардії України, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління та підрозділів Нацгвардії, але не перевантажує їх надлишковою. Застосовано метод синтезу структури інформаційного забезпечення системи управління з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи серед усіх вибраних. У результаті реалізації розглянутого підходу з'являється можливість обґрунтованого синтезу раціональної структури системи інформацій-

ного забезпечення управління підрозділами Нацгвардії під час підготовки та виконання завдань за призначенням.

Ключові слова: система інформаційного забезпечення, підрозділи Національної гвардії України, органи управління, службово-бойова діяльність, структура, виконання завдань за призначенням.

Постановка проблеми. Службово-бойова діяльність підрозділів Національної гвардії України (далі – НГУ) полягає у профілактичних, охоронних, режимних, ізоляційно-обмежувальних заходах (діях) та спеціальних операціях, які проводяться у мирний час, за надзвичайних обставин та у воєнний час з метою охорони об'єктів, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності та правопорядку. До службово-бойової діяльності (далі – СБД) залучаються підрозділи (частини, з'єднання) з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, державних (військових) об'єктів, конвойної служби, а також оперативного та спеціального призначення. СБД здійснюється в межах чинного законодавства підрозділами та частинами гвардії самостійно або у взаємодії з територіальними органами Національної поліції, правоохоронними органами спеціального призначення, військовими формуваннями та іншими державними органами з використанням військової та спеціальної техніки, озброєння, спеціальних засобів та засобів активної оборони. СБД гвардії здійснюється під час несення підрозділами, частинами та з'єднаннями таких видів бойової служби: патрульної служби, що полягає у профілактичних і охоронних діях, спрямованих на забезпечення громадського порядку й боротьбу з вуличною злочинністю; вартової служби – під час охорони важливих державних і військових об'єктів, комунікацій, спеціальних і військових вантажів, споруд, складів, баз ресурсного забезпечення і військового постачання; конвойної служби – під час конвоювання підсудних під час судових засідань, засуджених під час перевезень до місць відбування покарання і осіб під час екстрадиції за межі території країни.

На сьогодні своєчасне одержання своєчасної та достовірної інформації, її швидкий аналіз і зручне для користування подання результатів стали найважливішими передумовами та основою управління та у свою чергу успішного виконання завдань за призначенням НГУ. Згідно з реалізацією Концепції розвитку Національної гвардії України, визначення її ефективності виконання Концепції дасть змогу забезпечити:

створення сучасної ефективної системи військового управління на основі реформованої організаційно-штатної структури органів військового управління Національної гвардії, сумісної з іншими складовими сектору безпеки і оборони та аналогічними органами військового управління відповідних підрозділів держав – членів НАТО та ЄС.

Таким чином, перевагою цього варіанту є наближення за показниками управління, підготовки, технічного оснащення та матеріального забезпечення до стандартів, установлених для аналогічних формувань відповідних держав – членів ЄС та НАТО, з метою забезпечення створення сучасної ефективної системи військового управління на основі реформованої організаційно-штатної структури органів військового управління Національної гвардії, сумісної з іншими складовими сектору безпеки і оборони та аналогічними органами військового управління відповідних підрозділів держав – членів НАТО та ЄС; також запровадження ефективної уніфікованої системи планування з метою забезпечення розвитку Національної гвардії та з урахуванням системи державного прогнозування та стратегічного планування. Визначення правових та організаційних засад, а також механізму взаємодії Національної гвардії з іншими складовими сектору безпеки і оборони, реагування на внутрішні і зовнішні загрози національній безпеці. Досягнення і підтримання необхідного рівня бойової та мобілізаційної готовності Національної гвардії до виконання завдань за призначенням, наближення її за складом, рівнем підготовки та оснащення озброєнням, військовою і спеціальною технікою до стандартів НАТО та ЄС.

Керівними документами, що регламентують діяльність НГУ, передбачено: розвиток інформаційно-аналітичної діяльності у напрямку вдосконалення інформаційного забезпечення Головного управління, оперативно – територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин та підрозділів НГУ під час виконання завдань за призначенням; переоснащення органів і підрозділів сучасною комп'ютерною технікою та відповідними програмними продуктами; створення необхідних мереж передачі даних.

Виконанню завдань підрозділами НГУ під час повсякденної діяльності на цей час приділяється дедалі більше уваги (впроваджена у практику інформаційна система АРМОР МВС України, система управління нарядами з охорони громадського порядку, зокрема з використанням навігаційних систем, автоматизовані засоби з підтримання роботи посадових осіб штабу під час планування діяльності тощо), то стосовно забезпечення в інформаційному плані підготовки та проведення спеціальних дій (операцій) стан справ не завжди відповідає сучасним вимогам.

Аналізуючи показники повноти, достовірності та оперативності інформації, що надходить від різних джерел у ході участі підрозділів НГУ за призначенням під час виконання завдань за призначенням спільно з іншими взаємодіючими органами, можна зробити висновки про те, що на сьогодні не завжди інформаційне забезпечення задовольняє головному показнику ефективності, який спрямований на якісне виконання завдань, усунення недоліків, вирішення існуючих проблем з урахуванням наявних сил і засобів та поліпшення остаточних результатів з метою ефективного управління.

Отже, у зв'язку з цим існує суперечність між зростаючими потребами НГУ в інформації та нездатністю існуючої системи надати інформацію з необхідною якістю, що свідчить про актуальність пошуку шляхів адаптації структури та побудови системи інформаційного забезпечення відповідно до потреб системи інформаційного забезпечення підрозділів НГУ під час підготовки та виконання завдань за призначенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сторінках наукових видань неодноразово розглядалися питання інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів, згідно Закону України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII, визначено правові засади організації та порядку діяльності НГУ її структуру, функції та повноваження. У статтях і виданнях [1, с. 7; 2, с. 226; 3, с. 7; 4, с. 34] обґрунтовувалися сутність та складники інформаційного забезпечення, проводився аналіз основних проблем та пропонувалися деякі напрямки його вдосконалювання. Так, у виданнях [2, с. 228; 5, с. 42] викладені основні поняття, характеристики, структура та окремі напрямки розвитку інформаційного забезпечення процесів управління у процесі

службово-бойової діяльності. У праці [1, с. 10] визначено особливості інформаційного забезпечення, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержати. У статті [6, с. 9] запропоновано вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності на підставі визначення соціальних і психологічних факторів, а в дослідженні [7, с. 74] – напрямки вдосконалювання інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. Публікації [4, с. 34; 8, с. 27; 9, с. 108; 10, с. 14] також присвячені питанням інформаційного забезпечення діяльності, зокрема, розглянуто наявні тенденції щодо побудови системи управління органів під час виконання службово-бойових завдань з конвоювання, запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержувати [11, с. 15]; запропоновано моделювання структури системи інформаційного забезпечення розглянуто основні підходи до побудови інформаційно-аналітичної системи на основі ІС-технологій [12, с. 23].

Отже, віддаючи належне вказаним вище та іншим науковим працям у цій сфері, зазначимо, що у питаннях розвитку інформаційного забезпечення підрозділів НГУ під час підготовки та виконання службово-бойових завдань спільно з структурними підрозділами Національної поліції України та іншими взаємодіючими органами сектору безпеки держави, процесу прийняття та підтримки рішень, зокрема – за стандартами НАТО та ЄС, що приймаються, залишається чимало невирішених проблем, які потребують детального аналізу.

Мета статті – розкрити підхід до порядку інформаційного забезпечення системи управління СБД підрозділів НГУ, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління та підрозділів НГУ, але не перевантажує їх надлишковою.

Виклад основного матеріалу. Основна мета системи інформаційного забезпечення підрозділів НГУ – забезпечити ефективне виконання службово-бойових завдань за призначенням у встановлені строки з мінімальними витратами наявних сил та засобів, а також приданих підрозділів (за необхідністю). Для досягнення цієї мети необхідно створити систему

інформаційного забезпечення підрозділів НГУ під час виконання завдань за призначенням, яка б являла собою сукупність розташованих на місцевості та функціонально й ієрархічно пов'язаних між собою органів управління, пунктів управління, засобів зв'язку і автоматизації, а також спеціальних засобів, які забезпечують збирання, моніторинг, оброблення, оперативний аналіз інформації, перевірку достовірності та підготовку необхідних даних для своєчасного прийняття рішення на виконання завдань та у ході їх виконання.

Здатність подібної інформаційної системи реалізувати покладені на неї функції, своєю чергою, залежить від реалізованої структури цієї системи. Йдеться про таке взаємне розташування і взаємозв'язок її елементів (органів управління, пунктів управління, засобів управління і зв'язку, об'єктів управління та інших джерел і кількості споживачів інформації під час виконання завдань за призначенням), що забезпечує цілісність цієї системи та її функціональну придатність. Від структури інформаційного забезпечення залежить її можливість зберігати властивості у разі зовнішніх і внутрішніх змін умов її функціонування [13, с. 119].

Отже, завдання доцільної структури системи інформаційного забезпечення системи військового призначення формально зводиться до такого: знайти склад елементів системи (джерел і споживачів інформації) та інформаційні зв'язки між ними, реалізація яких дозволяє задовольнити встановлені вимоги до якості під час виконання завдань за призначенням у разі відомих ресурсних обмежень (джерел інформації) щодо реалізації цієї системи [14, с. 10].

Розглядається інформаційна система, що містить у собі відомий склад різноманітних джерел та споживачів інформації та їхню кількість. Вони поєднуються між собою інформаційними зв'язками, які визначають шляхи поширення інформації у системі. До інформаційних процесів у такій системі належать ті, що пов'язані з добуванням, обробленням, передаванням, аналізом та використанням інформації для виконання завдань за призначенням у ході управління підрозділами. Основним завданням інформаційної системи є забезпечення надання на всіх рівнях управління інформації про реальний стан оперативної обстановки, можливі напрямки її розвитку, підготовка конкретних пропозицій щодо попередження та оперативного реагування на зміну обстановки, своєчасне

надання інформації, яка задовольняє вимоги повноти даних та зведень, доведення та об'єктивна оцінка результатів підготовки та безпосереднє виконання завдань за призначенням підрозділами НГУ.

Авторами у статті розглядається, порядок інформаційного забезпечення управління СБД підрозділів НГУ, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації та має такі складові:

- систему показників, гіпотез, припущень, що характеризують процеси інформаційного забезпечення [9, с. 110];
- способи розрахунку значень указаних показників [3, с. 7];
- порядок варіантів структури інформаційного забезпечення.

Вхідними даними для реалізації наведеної методики є перелік інформаційних складових, необхідних для своєчасного прийняття рішення, наприклад: дані про оперативну обстановку (зміну), а також перелік і характеристики джерел і споживачів цієї інформації та їхня кількість, що є елементами.

Завдання синтезу раціональної структури полягає у знаходженні таких зв'язків між указаними елементами, які забезпечують необхідну повноту надходження інформації до відповідних органів управління, але не перевантажують їх надлишковою.

Підхід до порядку системи інформаційного забезпечення СБД підрозділів НГУ включає:

1. Введення вхідних даних: перелік потрібних інформаційних складових даних, дані про джерела (кількість) та споживачів інформації, про зв'язки між ними.
2. Формалізацію завдання системи інформаційного забезпечення та вибір її компонентів. Для вирішення цього завдання використовується метод синтезу структури системи за допомогою алгебри моделей інформаційних структур [14, с. 9]. Водночас відповідно до потрібного вигляду інформаційної системи та вирішуваних завдань визначають перелік і характеристики джерел та споживачів інформації (вузлів оброблення інформації), завдання їх сполучення у єдину систему, характеристики інформаційних засобів, які є (синтез структури з відомих конструктивних компонентів) або які потрібно мати (синтез структури з компонентів із завчасно заданими властивостями, наприклад, на етапі проектування системи та її засобів). Визначають параметри можливих потоків

інформації та продуктивність засобів її передачі й оброблення. Формулюються вимоги до створюваної системи інформаційного забезпечення. У результаті цих робіт формалізується завдання синтезу структури системи, а саме: з яких компонентів створювати систему, як їх поєднувати та які гіпотези і припущення висунуто до моделі структури інформаційної системи, щоб забезпечити її відповідність оригіналу у рамках поставлених вимог та завдань, що будуть вирішуватися із застосуванням інформаційної системи. На основі проведеного часткового аналізу визначається, чи є вирішення поставленого завдання синтезу інформаційної структури взагалі та які компоненти потрібно додати, щоб воно існувало. Позитивна відповідь на це питання є основою для переходу до виконання наступних робіт.

3. Визначення показників та критеріїв якості структури системи інформаційного забезпечення, включає проведення аналізу висунутих вимог до структури, пошук показників, що відображають шукані властивості структури системи у рамках сформованих гіпотез та припущень, формування критеріїв, що дозволять відкидати непридатні варіанти.

4. Опис структур компонентів інформаційної системи (внутрішньої структури джерел та споживачів інформації з точки зору проходження інформації, інформаційних взаємозв'язків між ними) та правил їх перетворення з використанням розроблених моделей інформаційних структур. На цьому етапі формуються матриці інцидентності (моделі початкових структур), перетворення яких дозволить отримати шукану модель структури. Це, по суті, формалізація вхідних даних (операндів) для наступного синтезу структури. Далі відповідно до поставленого завдання здійснюється пошук таких операторів у просторі моделювання, застосування яких до початкових операндів дозволяє побудувати (синтезувати) шукану структуру, що теж буде мати вигляд операнда алгебри моделей інформаційних структур. Сукупність операторів, знайдених відповідно до потрібних правил перетворення моделей інформаційних структур, описується мовою алгебри матриць інформаційних моделей та перевіряється на простих прикладах (для цього можна застосувати розроблену модель «Матриця-2012»). У перспективі цей процес може бути автоматизований, але у будь-якому випадку він потребує втручання людини для контролю коректності

переходу від оригіналу (структури інформаційно-аналітичної системи) до його моделі (опису структури системи та правил її перетворень).

5. Синтез окремих варіантів системи інформаційного забезпечення управління та розрахунок значень показників їх якості. Задача часткового синтезу дозволяє побудувати варіанти структур системи шляхом знаходження та застосування сукупності перетворень вхідних даних, які дозволяють отримати шукані моделі структури системи. Проте кількість таких моделей може стати значною, що потребує пошуку серед них раціональної (тобто, по суті, вирішення завдання оптимізації структури). Тому відповідно до кожної знайденої моделі структури системи розраховуються значення показників якості структури у синтезованому варіанті.

6. Перевірка того, чи відповідають синтезовані окремі структури системи визначеним критеріям (вимогам). На цьому етапі вирішуються завдання визначення еквівалентності знайдених варіантів структур (чи збігаються множини побудованих моделей структур системи інформаційного забезпечення між собою) та мінімізації кількості цих варіантів (відкидання моделей, еквівалентних у рамках визначених властивостей оригіналу, або тих, що не відповідають вибраним критеріям якості).

7. Відбір сукупності варіантів, що відповідають критеріям. У результаті формується сукупність окремих (не еквівалентних) варіантів структур, що відповідають вибраним критеріям. Це перший етап оптимізації, що передбачає відкидання незадовільних варіантів структур та формування множини варіантів для подальшого пошуку раціональної структури системи.

8. Перевірка умов закінчення перебору варіантів. Клас структур системи інформаційного забезпечення, що розглядається у рамках вирішуваного завдання, – остаточний (кожна окрема структура має кінцеву розмірність, кількість таких структур також скінченна). Це дозволяє здійснити перебір різноманітних варіантів моделей структур у визначеному просторі моделювання. Якщо такий перебір не закінчено, то переходять до синтезу наступного варіанта структури. Після закінчення перебору здійснюється перехід до наступного етапу методики.

9. Обмеження кількості варіантів для детального моделювання функціонування структури системи інформаційного забезпечення у вибраних варіантах та проведення аналізу якості структур. У зв'язку з тим, що кількість відібраних

варіантів може виявитися значною, подальше детальне моделювання функціонування системи у всіх вибраних варіантах структур системи інформаційного забезпечення може зайняти неприпустимо великий час. Щоб цього не відбулося, кількість варіантів необхідно обмежити (наприклад, зважаючи на наявний час на проведення робіт та час, що витрачається на оброблення даних по кожному окремому варіанту). Для цього рекомендовано використовувати таксономічний метод аналізу сукупності показників, що дозволяє вибрати задану кількість кращих у цьому розумінні варіантів з припустимих, що визначені на попередніх етапах робіт. По суті, це другий етап оптимізації (вибору раціональної) структури, що синтезується.

10. Моделювання функціонування системи інформаційного забезпечення за варіантами вибраних структур. Для визначення раціонального варіанта структури системи інформаційного забезпечення з відібраних треба знайти той, який буде кращим в умовах реального застосування системи. Це потребує проведення моделювання функціонування такої системи за варіантами вибраних структур.

Для моделювання функціонування системи інформаційного забезпечення управління, що використовується на етапі планування службово-бойових дій підрозділів НГУ за призначенням під час підготовки та у ході виконання.

11. Розрахунок значень показників ефективності системи інформаційного забезпечення за результатами моделювання. Залежно від завдань, які вирішуються за допомогою системи, показники, що характеризують її ефективність, можуть бути різними. Для системи, що забезпечує управління підрозділами НГУ, як такий показник доцільно вибрати той, що характеризує очікуваний приріст ефективності службово-бойових дій підрозділу НГУ, за рахунок реалізації системи у вибраному варіанті структури. Водночас безпосередньо визначити приріст ефективності за рахунок використання системи на етапі планування важко у зв'язку з невизначеністю низки факторів, що додатково впливають на результат виконання службово-бойових завдань за призначенням. У цьому випадку зазвичай використовують гіпотезу про те, що своєчасно прийняте рішення, яке враховує більшу кількість значущих для виконання службово-бойового завдання факторів, апостеріорі дасть більший приріст ефективності дій підрозділів НГУ. У разі прийняття такої гіпотези як

показник ефективності системи стає можливим використовувати показник повноти інформаційного забезпечення прийняття рішення та управління у процесі виконання завдань. Оцінюючи систему за критерієм «ефективність-вартість», для визначення воєнно-економічного ефекту додатково необхідно розрахувати витрати на створення, утримання та застосування інформаційної системи.

12. Після перебору всіх варіантів здійснюється перехід до визначення шуканої раціональної структури системи інформаційного забезпечення.

13. Визначення кінцевої синтезованої структури системи інформаційного забезпечення. Це третій (останній) етап оптимізації структури. Він стає потрібним у зв'язку з тим, що у результаті детального моделювання функціонування системи під час вирішення завдань, для яких вона призначена, отримують додаткові дані щодо властивостей та ефективності такої системи. У загальному випадку кількість показників, які при цьому потрібно порівнювати для вибору раціонального варіанта, може стати великою. Тому на цьому етапі також використовується таксономічний метод аналізу сукупності показників. У результаті вибирається варіант синтезованої структури інформаційного забезпечення, що буде раціональним з точки зору вибраної системи показників та критеріїв її якості системи управління підрозділами НГУ.

14. Оформлення схем та розрахунок значень параметрів системи інформаційного забезпечення підрозділів НГУ із синтезованою структурою, підготовка пропозицій для її реалізації [15, с. 128].

Висновки і пропозиції. Таким чином, розглянуто підхід до системи інформаційного забезпечення управління підрозділами НГУ на етапі підготовки та безпосередньо під час виконання завдань за призначенням. Застосовано метод синтезу структури інформаційного забезпечення системи управління з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи серед усіх вибраних.

У результаті реалізації розглянутого підходу з'являється можливість обґрунтованого синтезу раціональної структури системи інформаційного забезпечення системи управління підрозділами НГУ під час підготовки та виконання завдань за призначенням у випадках, коли за

великої кількості елементів цієї системи стають непридатними для проведення надійного аналізу їх структур іншими способами.

Список використаної літератури:

1. Довбня В. В. Особливості інформаційного забезпечення у внутрішніх військах МВС України. *Чесць і закон*. 2009. № 4. С. 4–12.
2. Дробаха Г. А., Скрипнюк С. І., Башкатов Є. Г. Використання інформаційних технологій та телекомунікаційних систем в процесі управління військами. *Навчальний посібник. Академія ВВ МВС України*, 2010. С. 337.
3. Дробаха Г. А., Музичук В. А., Клішин В. М. Аналіз відповідності системи інформаційно-аналітичного забезпечення проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень сучасним вимогам та шляхи її вдосконалення. *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. 2012. № 1. С. 4–12.
4. Протасенко К. О. Інформаційне забезпечення діяльності внутрішніх військ та аналіз його основних проблем. *Чесць і закон*. 2008. № 1. С. 32–35.
5. Мануїлов С. В. Автоматизація управління військами, математичне та інформаційне забезпечення прийняття рішень у різних ланках управління внутрішніх військ МВС України. *Чесць і закон*. 2007. № 2. С. 41–44.
6. Белай С. В. Удосконалення інформаційного забезпечення службово-бойових дій внутрішніх військ на основі визначення соціальних та психологічних факторів динаміки натовпу. *Збірник наукових праць*. Хмельницький. НАДПСУ. 2009. № 49. С. 7–10.
7. Куліш А. М. Напрямки вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. *Форум права*. 2006. № 3. С. 72–76.
8. Єрмошин М. О., Кириленко В. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення виконання службово-бойових завдань з конвоювання. *Чесць і закон*. 2008. № 2. С. 25–30.
9. Розанова Л. В. Моделювання структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у військовій частині внутрішніх військ на проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень. *Чесць і закон*. 2011. № 2. С. 106–113.
10. Скрипнюк С. І. Система інформаційного забезпечення бойової служби з конвоювання та екстрадиції у внутрішніх військах. *Чесць і закон*. 2008. № 2. С. 11–17.
11. Довбня В. В. Методи інформаційно-аналітичної роботи штабів при аналізі оперативної обстановки під час виконання завдань службово-бойової діяльності внутрішніх військ. *Чесць і закон*. 2008. № 1. С. 12–17.
12. Горєлишев С. А., Побережний А. А., Сальников О. М. Принципи інтегрування геоінформаційної системи у структуру інформаційно-аналітичного забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України. *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. 2011. № 2. С. 20–24.
13. Городнов В. П., Дробаха Г. А., Єрмошин М. А. Моделювання бойових дій військ (сил) протиповітряної оборони та інформаційне забезпечення процесів управління ними (теорія, практика, історія розвитку). *Монографія*. Харківський військовий університет імені Івана Кожедуба. 2004. С. 409.
14. Дробаха Г. А., Смірнов Є. Б., Топчий А. Г. Методичні підходи до вирішення задачі синтезу структур інформаційних та інформаційно-управляючих систем військового призначення. *Збірник наукових праць*. Харківський військовий університет імені Івана Кожедуба. 2004. № 2 (49). С. 8–12.
15. Ковальов І. В., Волобуєв Р. В. Механізм синтезу інформаційно-аналітичного забезпечення Національної гвардії України в умовах надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник. Державне управління*. 2020. №3(5). С. 128.

Kovalov I. V., Volobuiev R. V. Approaches to the procedure of information support of management of service and combat activities of units of the National Guard of Ukraine

The article considers the approach to the order of information support of the structure of the system, necessary for information-analytical support of the management of service-combat activity of the units of the National Guard of Ukraine.

Currently, units for the protection of public order and public safety, state (military) facilities, convoy services, as well as operational and special purposes are involved in the implementation of assigned tasks. It is indicated on the introduction of an effective unified planning system in order to ensure the development of the National Guard and taking into account the system of state forecasting and strategic planning. Defining the legal and organizational framework, as well as the mechanism of interaction of the National Guard with other components of the security and defense sector, responding to internal and external threats to national security. Achieve and maintain the required level of combat and mobilization readiness of the National Guard to perform its assigned tasks, bring it closer in composition,

level of training and equipment with weapons, military and special equipment to NATO and EU standards.

The issues of information support of activity are considered, in particular: existing tendencies concerning construction of system of management of bodies during performance of service-combat tasks, approaches to reception of the service information necessary for administrative activity are offered; the requirements to the information which are subject to the analysis in governing bodies are defined, the analysis of means and sources of reception of the information and the data which can be received from them is carried out.

An approach to the procedure of information support of the official and combat activities management of National Guard of Ukraine subdivisions is disclosed, which meets the requirements of the necessary completeness of information flow to the relevant management bodies and National Guard of Ukraine subdivisions, but does not overload them with redundancy.

The method of synthesis of the structure of information support of the control system using the algebra of models of information structures and the taxonomic method, which allows to determine a rational variant of the structure of the system among all selected.

As a result of the implementation of the considered approach there is a possibility of a reasonable synthesis of the rational structure of the information support system of the National Guard of Ukraine divisions in the preparation and implementation of tasks for the purpose.

Key words: *information support system, units of the National Guard of Ukraine, governing bodies, service and combat activities, structure, performance of tasks as assigned.*

КВАЛІФІКАЦІЙНІ ВИМОГИ ДО ПОСАД МЕДИЧНИХ ФАХІВЦІВ ОПЕРАТИВНОГО ТА СТРАТЕГІЧНОГО РІВНІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті теоретично систематизовано підхід і напрями реформування військової освіти, зокрема підготовки управлінських кадрів для вітчизняної військової медицини на основі процедур і стандартів НАТО та потреб кадрового її реформування в Україні.

Поняття «стандарту НАТО» у військовій освіті є доволі розмитим, тому його застосування більш доречне у питаннях досягнення рівня підготовки військових фахівців найбільш боєздатних армій країн Альянсу.

У статті проаналізовано підхід до системи підготовки керівних кадрів військової медицини в Україні на даному етапі.

Проблема військової освіти є цілком на часі та становить важливу складову сектору безпеки і оборони України, яка забезпечує Збройні Сили України та інші військові формування держави підготовленими кадрами. Військова система освіти має у своєму складі університети, академії, військові інститути (зокрема, у складі цивільних університетів), військові коледжі, факультети і кафедри військової підготовки, які здійснюють відповідну підготовку військових кадрів.

Війна на Сході країни зумовила актуалізацію питання підвищення якості і ефективності організаційно-управлінської діяльності у сфері військової медицини України. У цьому аспекті є вагомим питання реформування системи військової освіти у напрямку її змістовних і структурних змін для фахової підготовки професійних кадрів, впровадження в освітній процес процедур і стандартів НАТО, інтеграції у загальнодержавну систему освіти з практичним узгодженням кваліфікаційних вимог до посад медичних фахівців оперативного та стратегічного рівня.

Професійні обов'язки є фундаментом на якому будується професійний розвиток кожного офіцера у армії.

У більшості країн-членів НАТО переважає професійна військова підготовка, а не військова освіта, що зумовлюється малою чисельністю збройних сил і невеликим державним замовленням.

Ключові слова: державне регулювання, підготовка, військово-медичні кадри, медична сфера, керівник, управлінець, кваліфікаційні вимоги.

Постановка проблеми. Актуалізація питання підвищення якості і ефективності організаційно-управлінської діяльності у сфері військової медицини України обумовлена війною на Сході країни. У цьому аспекті вагомим є питання реформування системи військової освіти у напрямку її змістовних і структурних змін для фахової підготовки відповідних кадрів, впровадження в освітній процес процедур і стандартів НАТО, інтеграції у загальнодержавну систему освіти з практичним узгодженням кваліфікаційних вимог до посад медичних фахівців оперативного та стратегічного рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання кваліфікаційних вимог до посад медичних фахівців оперативного та стратегічного рівнів Збройних Сил України (далі – ЗС України) ніхто фахово не досліджував, окрім доктора наук з державного управління, колишнього міністра оборони України С. Т. Полторака [4], який безпосередньо очолював започаткування цього реформаційного процесу.

Формулювання цілей статті. У статті автор ставить перед собою завдання систематизувати хід і напрями реформування військової освіти, зокрема підготовки управлінських кадрів

для вітчизняної військової медицини на основі процедур і стандартів НАТО та потреб структурно-кадрового її реформування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система військової освіти становить важливу складову сектору безпеки і оборони України, яка забезпечує ЗС України та інші військові формування держави підготовленими кадрами. Вона інтегрована у загальнодержавну систему освіти і має у своєму складі університети, академії, військові інститути (зокрема, у складі цивільних університетів), військові коледжі, факультети і кафедри військової підготовки. Колишній міністр оборони України С. Т. Полторак зазначає, що військову освіту потрібно розглядати за двома основними аспектами:

- отримання фундаментальних знань і навичок у навчальному закладі;
- розвиток і закріплення цих знань та навичок у процесі виконання функціональних обов'язків на посаді у військах через систему курсової підготовки перед призначенням на нові посади.

Він зазначає, що у більшості країн-членів НАТО переважає професійна військова підготовка, а не військова освіта, що зумовлюється малою чисельністю збройних сил і невеликим державним замовленням. Поняття «стандарту НАТО» у військовій освіті є доволі розмитим, тому його застосування більш доречно у питаннях досягнення рівня підготовки військових фахівців найбільш боєздатних армій країн Альянсу [4, С. 3].

Рішенням Міністра оборони № 7530/з/3 від 5 липня 2018 р. визначена низка нових завдань з удосконалення системи вищої військової освіти в Україні, зокрема:

- перехід з країнами НАТО на більш сумісну триступеневу систему рівнів військової освіти (тактичний, оперативний і стратегічний рівні);
- запровадження діяльності «школи оборонного менеджменту» та «школи лідерства» як складових професіоналізації освіти;
- перегляд кваліфікаційних вимог і штатно-посадових категорій до військових посад офіцерського складу стосовно здобуття освітніх ступенів («бакалавр», «магістр») та рівнів військової освіти;
- опрацювання механізмів мотивації на здобуття офіцерами освітніх (освітньо-наукових, наукових) ступенів на всіх рівнях військової освіти;
- перегляд змісту освіти й фахової підготовки, наполегливе впровадження в освітній процес процедур і стандартів НАТО.

На виконання цього рішення у Міністерстві оборони України за участю керівного складу ВНЗ (вищих навчальних закладів) напрацьовані конкретні пропозиції, які є предметом поступового впровадження у практичну діяльність органів військового управління та керівництва ВНЗ:

- запланована зміна системи рівнів військової освіти передбачає введення стратегічного (на заміну оперативно-стратегічного) та оперативного (на заміну оперативно-тактичного) рівнів військової освіти зі збереженням тактичного рівня. Це більшою мірою відповідатиме призначенню та побудові органів управління у ЗС України;

– наявну систему перепідготовки та підвищення кваліфікації військових кадрів буде перетворено на «школу оборонного менеджменту» (на вищих академічних курсах) та «школу лідерства» (на основі курсів підвищення професійної кваліфікації) з упровадженням курсів лідерства на кожному рівні військової освіти; посиленням мовної підготовки, інтегруванням підготовки військових фахівців за кордоном у національну систему перепідготовки та підвищення кваліфікації (проект «школи оборонного менеджменту» передбачає створення пілотного курсу, який охоплюватиме такі модулі: оборонне планування на основі спроможностей; демократичний цивільний контроль; стратегічні комунікації; виховання доброчесності та запобігання корупції; проектний і кадровий менеджмент; менеджмент оборонних технологій, а в основу майбутнього курсу будуть покладені чинні програми Вищих академічних курсів, оновлені за участю представників Академії оборони Великої Британії, де їхні випускники отримують відповідний сертифікат);

- передбачене розмежування військових посад осіб офіцерського складу, які потребують наявності компетенцій, що відповідають освітнім ступеням «бакалавр» або «магістр» за відповідними рівнями військової освіти та спеціальностями;

– удосконалюється порядок отримання стратегічного рівня військової освіти, шляхом здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальностями «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)» і «Публічне управління та адміністрування» або проходження «лідерського курсу» стратегічного рівня (випускники отримуватимуть свідоцтво (сертифікат) офіцера стратегічного рівня, підготовка яких буде сконцентрована у Національному університеті оборони України;

– упроваджується новий порядок отримання оперативного рівня військової освіти (з видачею відомчого сертифіката або свідоцтва) для офіцерів, які здобули ступінь «магістр» на тактичному рівні або мають науковий (освітньо-науковий) ступінь доктора наук (доктора філософії або кандидата наук) і після проходження «лідерських курсів» тактичного рівня (бригада-полк) та оперативного рівня вони отримуватимуть сертифікат офіцера оперативного рівня і диплом «магістра» за однією з таких спеціальностей: військове управління (за видами Збройних Сил); забезпечення військ (сил); озброєння та військова техніка;

– на тактичному рівні передбачено переглянути терміни здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр» (збільшення до 3,5–4 років) тактичної спрямованості (рота – батарея – ланка – корабель), а з метою апробації лідерських курсів цього рівня на базі Національної академії Сухопутних військ ім. гетьмана Петра Сагайдачного у серпні 2018 р. розпочато пілотний проект з набору громадян, які мають освітній ступінь не нижчий, ніж «бакалавр», для підготовки (у термін до 12 місяців) до проходження військової служби за контрактом на первинних офіцерських посадах [4, С. 8-9].

Кваліфікаційні вимоги до посад медичних фахівців оперативного та стратегічного рівня у ЗС України передбачають не лише фахові медичні кваліфікаційні характеристики, визначені у Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників [1], в якому вказані відповідні характеристики для цивільних працівників, але й кваліфікаційні вимоги, властиві для військової освіти, яка, безумовно, інтегрована у загальнодержавну систему освіти України.

Відповідно до класифікації професій, зазначених у Національному класифікаторі України [5], за галузевим спрямуванням (стосовно охорони здоров'я) професії поділяють на такі класи: керівники, професіонали, фахівці та технічні службовці. Відповідно до класифікатора керівники професії у сфері охорони здоров'я пов'язані з визначенням та формуванням державної політики у галузі охорони здоров'я, його законодавчого регулювання, вищого державного управління, керівництва підприємств і об'єднань підприємств, установ, організацій та їхніх підрозділів незалежно від форм власності і видів економічної діяльності. Від працівника кваліфікації лікаря

вимагається спеціалізація з організації охорони здоров'я та відповідних спеціальних знань і навичок, які необхідні для виконання різноманітних управлінських функцій.

Управлінці у розвинутих країнах світу – це фахівці з економічною і юридичною освітою – медичні менеджери, а в Україні переважна більшість відповідних управлінців – фахівці без досвіду та навичок управління, які мають виключно медичну освіту, зокрема й у сфері військової медицини.

Медичні менеджери поділяються на управлінців загальної кваліфікації та управлінців-спеціалістів. На управлінців загальної кваліфікації покладається відповідальність за загальне управління медичним закладом, а на управлінців-спеціалістів – ефективне управління специфічними напрямками: аналіз управлінських рішень та стратегій, зокрема у системі військової медицини, фінансів і складання бюджету, управління людськими ресурсами [6].

З огляду на це потрібно зазначити, що у системі військової медицини існують вагомі особливості щодо підготовки керівних кадрів. Якщо медичну освіту можна отримати у цивільних навчальних закладах, то набуті управлінських прав у військовій медицині, починаючи з 10-х рр. ХХІ ст., вже неможливо.

В Українській військово-медичній академії з цією метою у 2012 р., на кафедрі організації медичного забезпечення збройних сил, розпочата підготовка офіцерів військового управління оперативно-тактичного рівня за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр військового управління». Наказом Міністерства освіти і науки України від 24 травня 2019 р. № 724 був затверджений стандарт вищої освіти за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)», галузь знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» для другого (магістерського) вищого рівня освіти [2]. В освітній кваліфікації має зазначатись вид або рід ЗС України, а у професійній кваліфікації – «офіцер оперативного рівня». Офіцери відповідної кваліфікації отримують право на подальше здобуття вищої військової стратегічної освіти. Цікавим є те, що в освітній кваліфікації не передбачено офіцера оперативного рівня у військовій медицині. У ній зазначається, що градацію освітніх кваліфікацій здійснено за видами і родами ЗС України та інших військових формувань (на підставі цього стандарту до них військова медицина не належить). За цим

освітнім стандартом підготовка управлінців у військовій медицині здійснюється на підставі професійної кваліфікації, тобто військовий медик готується як офіцер оперативно-тактичного рівня із ступенем вищої освіти – магістр (сьомий кваліфікаційний рівень Національної рамки кваліфікацій), який може здійснювати управлінську діяльність закладами військової медицини у будь-яких видах і родах ЗС України.

Предметна область цього стандарту за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)» складається з трьох компонентів:

1. Взаємний вплив начальників і підлеглих та колег: мала група (військовий підрозділ), група (військова частина).

2. Експлуатація і бойове застосування озброєння та військової техніки (матеріальних ресурсів у військовій медицині).

3. Створення та читання знакових систем (схеми, цифри, умовні позначки, формули, слова, шифри, коди, таблиці).

Передбачається співвідношення цих компонентів (60:10:30) для оперативного і (20:50:30) – для тактичного рівня підготовки. Офіцери оперативно-тактичного рівня несуть особисту та професійну відповідальність за свої дії на рівні підрозділу, яким вони управляють. Теоретичним змістом його управлінської та професійної кваліфікації є поняття, концепції, принципи і методи, які використовуються для управління військовими частинами (підрозділами) у повсякденній діяльності та у ході їх бойового застосування, планування і прогнозування ефективності цих дій (зокрема у військовій медицині). Вони мають оволодіти методами, методиками та технологіями військової кібернетики, системного аналізу та дослідження операцій для вирішення завдань військового (у тому числі медичного) управління; поглибити навички застосування штатного матеріального ресурсу підрозділу, управління яким здійснюється.

Офіцери оперативно-тактичного рівня мають право на продовження навчання за програмами підготовки докторів філософії (восьмий кваліфікаційний рівень Національної рамки кваліфікацій), який передбачає вже стратегічний рівень управління військовими підрозділами, зокрема частиною чи всією сферою військової медицини.

Зміст компетенцій офіцера оперативно-тактичного рівня також має три складові:

- інтегральна компетентність: здатність розв'язувати складні завдання і проблеми,

які виникають у військовому підрозділі, яким управляє офіцер, що характеризуються інноваційністю та невизначеністю;

- загальні компетентності: здатність абстрактно мислити та аналізувати події і інформацію; застосовувати знання на практиці, особливо в умовах невизначеності; уміння планувати свою діяльність і приймати обґрунтовані рішення у складних і непередбачуваних умовах; спроможність діяти соціально відповідально, спілкуватись іноземною мовою та продовжувати постійне навчання;

- професійні компетентності: знання і розуміння стандартів підготовки органів військового управління, бойових можливостей військових частин, основ, прийомів і способів організації різних видів взаємодії військових частини, ефективно використовувати різні способи комунікацій у різних ситуаціях, застосовувати на практиці різні теорії навчання військовому управлінню, бути наставником для молодших колег;

- професійні компетентності оперативно-тактичного рівня підготовки: здатність планувати, організовувати та здійснювати бойове застосування ввіреної військової частини, здійснювати управління військовою частиною та її навчально-бойовою діяльністю; діяти у складі органів військового управління, спілкуватися з представниками інших професійних груп різного рівня; а також володіти знанням і розумінням основ міжнародного співробітництва у контексті застосування процедур та стандартів НАТО;

- професійні компетентності тактичного рівня підготовки: знання та розуміння конструкції і правил безпечної експлуатації матеріально-технічного забезпечення підрозділу; понять, методів, прийомів картографії, метеорології та навігації на рівні, що є достатнім для визначення місцеположення підрозділів, організовувати та управляти їх навчально-бойовою діяльністю [2, с. 8-10].

Зміст компетенцій має корелюватися з результатами навчання.

Отже, стандарт вищої освіти за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)» для другого (магістерського) рівня вищої освіти окреслює вимоги до керівного корпусу військових медиків з точки зору системи військового управління.

Стандарти до кваліфікаційних вимог керівників у системі військової медицини з точки зору їх медичної специфіки визначені у Довід-

нику кваліфікаційних характеристик професій працівників (випуск 78. Охорона здоров'я), де у розділі «Керівники» окреслені кваліфікаційні вимоги до таких категорій управлінців-медиків, тобто визначені їхні головні завдання, обов'язки та обсяг знань, якими вони повинні володіти:

– *генеральний директор (завідувач) закладу охорони здоров'я* (кваліфікаційні вимоги: до 1 січня 2022 р. – вища освіта II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань «Управління та адміністрування» або «Публічне управління та адміністрування», «Право», «Соціальні та поведінкові науки», «Гуманітарні науки», «Охорона здоров'я» та спеціалізацією «Організація і управління охороною здоров'я»);

– *головний державний санітарний лікар* (кваліфікаційні вимоги: повна вища освіта (спеціаліст, магістр) за напрямом підготовки «Медицина». Проходження інтернатури за однією зі спеціальностей медико-профілактичного профілю за спеціалізацією «Організації і управління охороною здоров'я». Підвищення кваліфікації (курси удосконалення, стажування, передатестаційні цикли тощо). Наявність сертифіката лікаря-спеціаліста та посвідчення про присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії з цієї спеціальності. Стаж роботи за фахом – не менше 5 років);

– *заступник генерального директора (завідувача) закладу охорони здоров'я* (кваліфікаційні вимоги: вища освіта II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань «Управління та адміністрування» або «Публічне управління та адміністрування» чи «Право» або за спеціальністю «Економіка» галузі знань «Соціальні та поведінкові науки». Стаж роботи за фахом не менше 5 років. Вони поширюються на всіх заступників відповідно до спеціалізації делегованих йому повноважень з економічних, адміністративно-господарських, правових питань тощо);

– *головна медична сестра (медбрат)* (кваліфікаційні вимоги: професійна освіта (молодший спеціаліст) або вища освіта (молодший бакалавр, бакалавр, магістр), галузь знань «Охорона здоров'я», спеціальність «Медсестринство», спеціалізації: «Сестринська справа», «Лікувальна справа», «Акушерська справа». Підвищення кваліфікації (курси удосконалення тощо). Стаж роботи за фахом не менше 5 років);

– *завідувач аптеки* (кваліфікаційні вимоги: повна вища освіта (спеціаліст, магістр) за напрямом підготовки «Фармація», спеціальніс-

тю «Фармація». Проходження інтернатури за спеціальністю «Провізор загального профілю» з наступною спеціалізацією за фахом «Провізор-організатор». Підвищення кваліфікації (курси удосконалення, стажування, передатестаційні цикли тощо). Наявність сертифіката провізора-спеціаліста та посвідчення про присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії з цієї спеціальності. Стаж роботи за фахом – не менше 5 років);

– *завідувач аптечної бази* (кваліфікаційні вимоги: повна вища освіта (спеціаліст, магістр) за напрямом підготовки «Фармація», спеціальністю «Фармація». Проходження інтернатури за спеціальністю «Провізор загального профілю» з наступною спеціалізацією за фахом «Провізор-організатор». Підвищення кваліфікації (курси удосконалення, стажування, передатестаційні цикли тощо). Наявність сертифіката провізора-спеціаліста та посвідчення про присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії з цієї спеціальності. Стаж роботи за фахом – не менше 5 років);

– *завідувач контрольно-аналітичної лабораторії* (кваліфікаційні вимоги: повна вища освіта (спеціаліст, магістр) за напрямом підготовки «Фармація», спеціальністю «Фармація». Проходження інтернатури за спеціальністю «Провізор загального профілю». Підвищення кваліфікації (курси удосконалення, стажування, передатестаційні цикли тощо). Наявність сертифіката провізора-спеціаліста та посвідчення про присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії з цієї спеціальності. Стаж роботи за фахом – не менше 5 років);

– *завідувач структурного підрозділу закладу охорони здоров'я* (кваліфікаційні вимоги: вища освіта II рівня за ступенем магістра у галузі знань «Охорона здоров'я»; проходження інтернатури за однією зі спеціальностей медичного профілю з наступною спеціалізацією за профілем структурного підрозділу. Стаж роботи за фахом – не менше 3 років) [3].

У цьому річизі вагомого значення набуває сумісний наказ трьох міністерств (Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства освіти і науки України), який затвердив інструкцію щодо організації військової підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу медичної служби, що має здійснюватися на кафедрах медицини катастроф та військової медицини вищих медичних навчальних

закладів або в Українській військово-медичній академії [7]. Одна з провідних цілей цього наказу – надати військову підготовку для професійних медиків на базі визначених Генеральним штабом ЗС України військових частин для перспектив якісного організаційно-кадрового забезпечення системи військової медицини в особливий період.

Українська військово-медична академія – це єдиний вищий військово-медичний заклад післядипломної освіти, що дає можливість громадянам України отримати лікарську спеціальність, на основі раніше отриманої у медичному закладі освіти і підготовку їх до служби на посадах кадрових офіцерів медичної служби. На Факультет підготовки військових лікарів приймаються громадяни України – випускники вищих медичних навчальних закладів України, які мають звання офіцерів медичної служби запасу і виявили бажання проходити військову службу у Збройних Силах України, а також військові лікарі з числа офіцерів медичної служби ЗС України [8]. У 2012 р. на кафедрі організації медичного забезпечення збройних сил розпочата підготовка офіцерів військового управління оперативно-тактичного рівня за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр військового управління».

Висновки. Таким чином, поряд з реформуванням ЗС України за стандартами НАТО, структурно-кадрових змін у військовій медицині ЗС України, відбувається реформування і військової освіти щодо підготовки управлінських кадрів, зокрема для системи військової медицини. Реформування системи військової освіти, а отже, й у сфері підготовки управлінських кадрів для військової медицини, відбувається в декількох напрямках:

1. Перехід на триступеневу систему освіти (на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях).
2. Перегляд змісту освіти та фахової підготовки, впровадження в освітній процес процедур і стандартів НАТО.
3. Інтеграція військової освіти у загальнодержавну систему освіти.
4. Практичне узгодження кваліфікаційних вимог до посад медичних фахівців оперативно-та стратегічного рівня у ЗС України передбачає не лише фахових медичних кваліфікаційних характеристик, але й кваліфікаційних вимог, властивих для військової освіти.

5. Професіоналізація військової освіти шляхом запровадження діяльності «школи оборонного менеджменту» та «школи лідерства».

6. Перегляд кваліфікаційних вимог і штатно-посадових категорій до військових посад офіцерського складу стосовно здобуття освітніх ступенів «бакалавр», «магістр» та рівнів військової освіти.

7. Впровадження у практику кваліфікаційного стандарту за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)».

Список використаної літератури:

1. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. URL: <https://jobs.ua/dkhp>
2. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)» для другого (магістерського) рівня вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 травня 2019 р. № 724/ Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/05/28/253-viyskove-upravlinnya-za-vidami-zbroynikh-sil-magistr.pdf>
3. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78. Охорона здоров'я. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MOZ5907>
4. Полторак С. Т. Трансформація системи військової освіти України на шляху до досягнення стандартів НАТО. URL: <https://www.google.ru/search?q=%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BA+%D0%A1>
5. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010 : наказ Держспоживстандарту України від 28 липня 2010 р. № 327, чинний від 1 листопада 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text>
6. Hialth CareAdministrator. Retrievied 11 September 2012. URL: www.mshealthcareers.com/careers.healthcareadmin.htm
7. Про затвердження Інструкції про організацію військової підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу медичної служби : Наказ Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України від 20 червня 2016 р. № 322/631/709. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE29200.htm
8. Ходоровський А. Військово-медична освіта в Україні. URL: <https://mil.in.ua/uk/vijskovo-medychna-osvita-v-ukrayini/>

Furdyk V. D. Qualification requirements for positions of medical specialists of operational and strategic levels of the Armed Forces of Ukraine

The article theoretically systematizes the approach and directions of reforming military education, in particular the training of management personnel for domestic military medicine on the basis of NATO procedures and standards and the needs of personnel reform in Ukraine.

The concept of "NATO standards" in military education is rather vague, so its application is more appropriate in terms of achieving the level of training of military specialists of the most capable Allied armies.

The article analyzes the approach to the system of training of military medical personnel in Ukraine at this stage. The problem of military education is quite timely and is an important component of the security and defense sector of Ukraine, which provides the Armed Forces of Ukraine and other military formations of the state with trained personnel. The military education system consists of universities, academies, military institutes (in particular, civilian universities), military colleges, faculties and departments of military training that provide appropriate training for military personnel.

The war in the East of the country caused the actualization of the issue of improving the quality and efficiency of organizational and managerial activities in the field of military medicine in Ukraine. In this aspect, the issue of reforming the military education system in the direction of its substantive and structural changes for professional training, introduction of NATO procedures and standards in the educational process, integration into the national education system with practical harmonization of qualification requirements for operational and strategic medical specialists is important. Professional responsibilities are the foundation on which the professional development of every officer in the army is built.

In most NATO member countries, professional military training prevails over military education, due to the small size of the armed forces and the low level of government procurement.

Key words: state regulation, training, military medical personnel, medical sphere, head, manager, qualification requirements.

УДК 351.86:355.457>(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.18>

О. Є. Цевельов

ORCID: 0000-0003-4549-5505

кандидат наук з державного управління,
головний спеціаліст відділу міжвідомчої координації управління воєнної політики
Департаменту воєнної політики та стратегічного планування
Міністерства оборони України

Ю. Г. Бокий

головний спеціаліст оперативного відділу оперативного управління
Департаменту організації роботи, планування та контролю
Адміністрації Державної прикордонної служби України

Д. В. Вітер

ORCID: 0000-0002-7330-1280

доктор філософських наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник науково-дослідного
управління проблем розвитку військової освіти та науки
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

СКЛАДНИКИ СИЛ ОБОРОНИ: РОЛЬ І МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

У статті на основі аналізу функцій і завдань визначено роль і місце складових сил оборони в системі оборони держави, їх безпосередню участь та можливості під час участі у відсічі збройної агресії та локалізації воєнних конфліктів.

Гарантування національної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики будь-якої країни світу. На сьогодні реалізація політики у сфері забезпечення національної безпеки України спрямована, перш на все, на забезпечення обороноздатності держави, адже Україна сьомий рік поспіль виборює свій суверенітет та територіальну цілісність, зіштовхуючись з реальними загрозами національній безпеці у воєнній сфері.

За результатами воєнних конфліктів, що відбулися на теренах країн СНД (збройні конфлікти у Молдові, Грузії, у Нагорному Карабасі між Азербайджаном та Вірменією, на державному кордоні між Таджикистаном та Киргизією), а також через мілітаризацію окупованого Криму, пришвидшену модернізацію Чорноморського флоту Російської Федерації, зростання військових спроможностей її збройних сил, відбувається нарощування можливостей впливу Росії на систему європейської безпеки з метою просування її власних інтересів у прилеглих регіонах, реалізації енергетичних проєктів у Південно-Східній Європі. Також відбувається активне зміцнення присутності РФ на Близькому Сході. Все це створює загрозу національній безпеці України, підвищуючи імовірність поширення збройних конфліктів на територію держави, а також посилює ризик повномасштабної агресії проти неї з боку інших держав. За таких умов особливої важливості набуває питання про посилення оборони держави, що потребує чіткого розуміння ролі і місця кожної складової сил оборони у захисті територіальної цілісності України.

На виконання мети щодо спроможності об'єднаних сил держави протистояти воєнним загрозам та досягнення готовності до застосування у міжвидовому, міжвідомчому та багатонаціональному середовищі визначено проєктом концепції «Інтегрованих операцій», що також націлює на чіткий науковий підхід до уточнення складових сил оборони.

Ключові слова: національна безпека, сектор безпеки і оборони, сили безпеки, сили оборони, сфера воєнної безпеки, оборона держави.

Постановка проблеми. Оборона держави як вид державної безпеки займає важливе місце у загальній системі національної безпеки, що потребує посилення відповідальності всіх органів державної влади за вирішення проблем, що існують і виникають у цій сфері. Проте, незважаючи на те, що проблемні питання розбудови Збройних Сил України, підвищення рівня їх боездатності та боеготовності вирішуються шляхом проведення оборонної реформи, створення ефективної системи забезпечення оборони держави, ефективність їх вирішення безпосередньо залежить від чіткого визначення та законодавчого закріплення ролі, функцій і завдань складових сил оборони у системі оборони держави.

Готовність сил оборони до застосування повинна охоплювати всі аспекти узгодженого поєднання спроможностей щодо реагування на виклики, що зумовлюватимуться змінами в обстановці, потребуватиме створення та утримання достатньої кількості військ (сил).

Основою готовності будуть укомплектовані, підготовлені та оснащені військові організаційні структури. Крім того, це вимагатиме їх вдалого територіального розміщення у відповідній інфраструктурі для швидкого розгортання та наявності системи, що керуватиме заходами з підтриманням їх у готовності.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки держави та діяльності складових сил оборони України досліджували О. В. Агапова, О. П. Баранов, В. Г. Гриценко, О. В. Кривенко, Г. А. Магась, В. Й. Пашинський, В. М. Серватюк, М. С. Туркот, В. С. Чорний, О. М. Шмаков та інші науковці. Разом з тим, в умовах проведення оборонної реформи, питання визначення, розмежування та законодавчого закріплення ролі, функцій і завдань складових сил оборони в системі оборони держави залишаються невирішеними.

Мета статті полягає у визначенні ролі і місця складових сил оборони в системі оборони держави у контексті реалізації заходів оборонної реформи.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні продовжується реформа Збройних Сил України та інших військових формувань, розвідувальних органів і правоохоронних органів зі спеціальним статусом. Відповідно до вимог вітчизняного законодавства Військову організацію держави перейменовано на сектор безпеки і оборони України. Це є загальноєвропейським

визначенням, яке має більш широке значення для забезпечення захисту національних інтересів держави, ніж попереднє. Так, відповідно до вимог ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України [1].

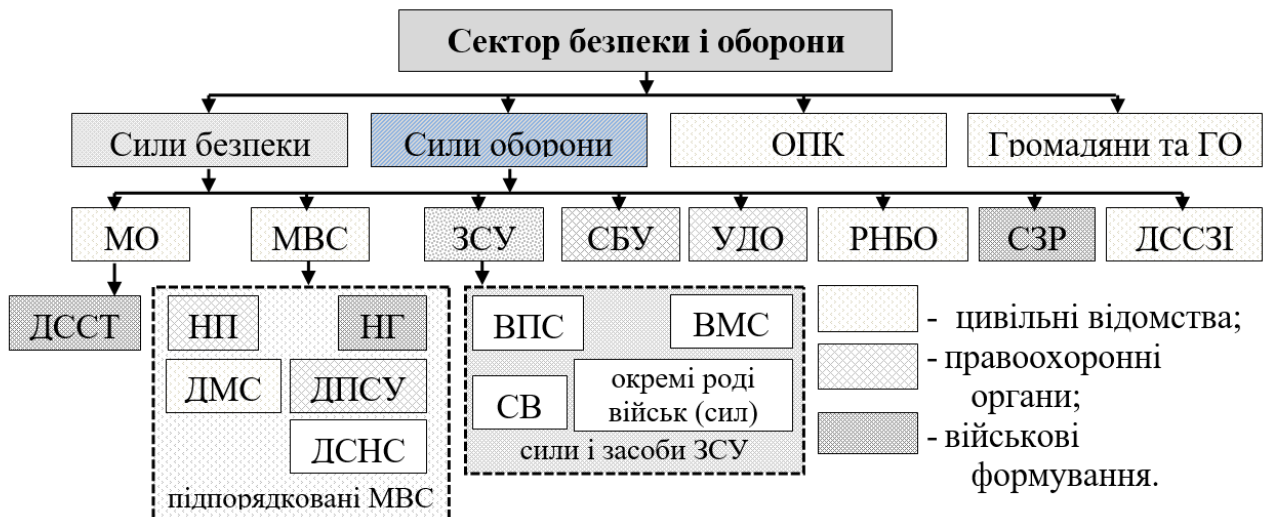
До складу сектору безпеки і оборони входять Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [1, ст. 12].

Структура сектору безпеки і оборони представлено на схемі 1 (*Варіант*).

Сектор безпеки і оборони складається з військових формувань, правоохоронних, розвідувальних та спеціальних органів і цивільних відомств (організацій). За структурою та функціями наведені складові поділяються таким чином:

- до військових формувань належать Збройні Сили, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Національна гвардія, Державна спеціальна служба транспорту України, Служба зовнішньої розвідки України;

- до правоохоронних органів спеціального призначення – Державна прикордонна служба України, Управління державної охорони України, які в свою чергу комплектуються військовослужбовцями та мають на озброєнні зброю, військову й спеціальну техніку;



– до державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями належить Служба безпеки України, яка комплектується як цивільним персоналом, так й військовослужбовцями;

– до правоохоронних органів – Національна поліція;

– до спеціальних органів центральної виконавчої влади – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна міграційна служба України;

– до цивільних органів центральної виконавчої влади, що формують політику у відповідних сферах безпеки і оборони, належать міністерства оборони та внутрішніх справ України, Рада національної безпеки і оборони України.

Відповідно до вимог Закону України «Про оборону України» оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [2, ст. 2]. При цьому у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній

Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни [2, ст. 4]. Водночас нормами законодавства визначаються узагальнені завдання військових формувань та правоохоронних органів у системі забезпечення оборони, які під керівництвом Генерального штабу Збройних Сил України, беруть участь в обороні держави у межах своїх повноважень [2, ст. 12].

Поряд з цим, з метою організації та ведення оборони держави створюються сили оборони, які включають в себе Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [1, ст. 1]. Фактично, для ефективного забезпечення оборони держави важливе значення має розподіл ролей, функцій та завдань між складовими, на які безпосередньо покладається оборона держави і які належать до сил оборони. Водночас необхідно визначитися, які силові відомства будуть безпосередньо брати участь у бойових (оборонних) діях. З цих правових норм випливає необхідність в ході оборонної реформи законодавчого визначення та розмежування функцій та завдань конкретних органів держави, які належать до сил оборони, в єдиній системі забезпечення оборони держави.

У ході реформування сектору безпеки і оборони, проведення оборонного огляду та воєнної реформи розпочався процес законодавчого

визначення структури, функції і завдань складових сил оборони. Разом з тим питання розподілу ролей, функцій і основних завдань між суб'єктами сил оборони залишається надзвичайно складним та дискусійним [3, с. 9], що потребує вдосконалення загального підходу до його вирішення. Зокрема, аналіз змісту ст. 1 нового Закону України «Про національну безпеку України» та ч. 1 ст. 12 Закону «Про оборону України» свідчить про їх колізію стосовно складу суб'єктів забезпечення оборони, які належать до сил оборони. Закон України «Про оборону України» (ст. 12) не включає до суб'єктів забезпечення оборони держави разом із ЗС України, розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Проте сучасні загрози у сфері оборони держави, ведення «гібридної війни», вимагають посилення спроможностей сил оборони за рахунок політико-дипломатичних, економічних заходів з боку держави, розвідувальних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, а значить адміністративно-правового та системно-функціонального узгодження їх функцій і завдань шляхом внесення відповідних законодавчих змін. Додатково необхідно визначитися з поглядами на можливі воєнні дії, форми, способи, сили і засоби, які можуть бути використані під час застосування воєнної сили проти України з боку інших держав, у передбачувальних умовах майбутнього безпекового середовища.

Для того, щоб визначитися з роллю та місцем кожної складової сектору безпеки і оборони у системі оборони держави слід розуміти, до чого повинні бути готові Об'єднані сили у майбутньому безпековому середовищі. На думку багатьох науковців, держава повинна бути готова до таких дій: самостійного захисту територіальної цілісності держави від противника, який матиме значну військову перевагу та підтримується незаконно створеними військовими формуваннями; ведення операцій щодо захисту територіальної цілісності держави з кількох напрямків одночасно; ведення стабілізаційних операцій на значних територіях та боротьби з незаконно створеними військовими формуваннями; ведення тривалих воєнних дій низької інтенсивності; ведення воєнних дій в умовах недостатнього (обмеженого) ресурсного забезпечення; боротьби з тероризмом; ефективного захисту у кіберпросторі та з повітря; надання допомоги у разі техногенних катастроф та при-

родних катаклізмів тощо [3, 16, 17]. Водночас необхідно враховувати, що «гібридна війна» несе нові умови, в яких будуть діяти Об'єднані сили, а це – дипломатичний, інформаційний, економічний (санкційний) та тиск з боку країни – агресора й ведення активної кіберборотьби.

Отож широкий спектр завдань, які будуть виконувати сили оборони з реагування на численні та одночасні загрози, вимагатиме ефективного та швидкого формування (розформування, переформування) сил, їх інтеграцію, визначення пріоритетів, розподілу ресурсів та встановлення повноважень. Варто також зауважити, що успіх у майбутніх операціях багато в чому буде залежати від ефективного управління Об'єднаними силами. Це потребуватиме створення адаптивної, гнучкої, спроможної діяти на випередження та стійкої системи об'єднаного керівництва, яка буде здатною забезпечити управління силами оборони держави на всій її території в багатовимірному конфлікті в умовах майбутнього безпекового середовища. Але саме в цій сфері виявляються перш за все складні невирішені питання, пов'язані з визначенням функцій і завдань складових сил оборони під час участі в обороні держави.

Аналіз законодавчої та нормативно-правової бази свідчить, що Міністерство оборони України (далі – МОУ) та Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС), як одні з основних складових сил оборони, є органами центральної виконавчої влади, які формують та реалізують державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період; у сферах забезпечення охорони прав і свободи людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки; міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5]. До основних функцій і завдань МОУ і МВС належать розробка стратегій, концепцій, програм розвитку та фор-

мування бюджету, виходячи з потреб та можливостей держави. Тобто ці складові сил оборони беруть участь лише в формуванні та опрацюванні відповідних стратегічних, програмних і директивних документах, а саме відіграють політичну та дипломатичну роль. Безпосередньо, як сили безпеки і оборони, вони не приймають участі у воєнних діях з оборони держави.

Наступні складові сектору безпеки і оборони та зокрема сил оборони – це правоохоронні органи та органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, до яких відносяться Національна поліція, Служба безпеки, Державна прикордонна служба та Управління державної охорони України.

Одна зі складових сил оборони – Національна поліція України (далі – НПУ) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Одним з повноважень НПУ є сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості [6]. Фактично, НПУ за своїми завданнями і повноваженнями не може бути залученою до оборони держави, оскільки виконує лише завдання з безпеки та надання допомоги силам оборони. З огляду на це НПУ не може розглядатися в якості складової сили оборони.

Наступна складова сил оборони – Державна прикордонна служба України відповідно до вимог Законів України «Про національну безпеку України» та «Про Державну прикордонну службу України» є правоохоронним органом спеціального призначення. Водночас, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» Державна прикордонна служба України може бути віднесена до сил безпеки та до сил оборони рівночасно у зв'язку з тим, що на неї Конституцією та законами України водночас покладено функції із забезпечення національної безпеки України та із забезпечення оборони держави [7].

Такий стан законодавчого врегулювання правового статусу Державної прикордонної служби породжує юридичну колізію, допускає подвійне тлумачення щодо її ролі і місця в системі національної безпеки і оборони законодавцями, керівництвом і фахівцями центральних органів виконавчої влади, органів військового управління Збройних Сил України, інших військових формувань та наукових установ, здійснює негативний вплив на діяльність прикордонної служби в силах оборони держави та не дає можливості здійснювати якісну організацію та цілеспрямовані заходи з її розвитку, планування та підготовки як складової сил оборони, значно ускладнює застосування сил і засобів Державної прикордонної служби у кризових ситуаціях воєнного характеру та воєнних конфліктах.

Незважаючи на правовий статус визначений Законами України Державна прикордонна служба України є державною структурою мілітаризованого (військового) типу та відповідно до вимог ст. 1 Закону України «Про оборону України» має всі ознаки військового формування [2, ст. 1]. Також Державна прикордонна служба являє собою створену відповідно до вимог законодавства України сукупність військових частин та органів управління ними, які згідно із вимогами ст.1 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» [8, ст. 1] комплектуються військовослужбовцями, приймаючими Військову присягу відповідно до вимог Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [9].

Основними завданнями, що покладаються на Державну прикордонну службу України у випадку виникнення озброєного конфлікту на державному кордоні чи в контрольованому прикордонному районі – це його локалізація та створення умов щодо не розповсюдження цього конфлікту на іншу територію чи перехід у повномасштабну збройну агресію.

Служба безпеки України (далі – СБУ) – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. На СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань

з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

Систему СБУ складають Центральне управління Служби безпеки, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади. Для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при СБУ функціонує Антитерористичний центр.

Відповідно до вимог законодавства України Служба безпеки має повноваження та завдання з питань оборони лише у забезпечуванні захисту державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань; сприянні забезпечення режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій [10]. На сьогодні триває процес реформування Служби безпеки України та опрацювання нового закону України, яким буде визначено нові функції та завдання Служби.

СБУ, яка виконує суто специфічні завдання із захисту державної безпеки, використовуючи розвідувальні, оперативно-розшукові та контррозвідувальні заходи, не має достатніх сил і засобів, які б були задіяні до оборони держави в якості повноцінних з'єднань та частин. Військові формування, що є в підпорядкуванні Служби безпеки, небагато чисельні та виконують також специфічні, дуже важливі завдання. Тому слід розглядати Службу безпеки України як часткові сили оборони держави.

Управління державної охорони України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президенту України та підконтрольний Верховній Раді України. Управління державної охорони України комплектується з військовослужбовців, прийнятих на військову службу за контрактом, військовослужбовців строкової служби та працівників за трудовим договором.

Основними завданнями цього органу центральної виконавчої влади є здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених Законом України [11]. Таким чином, Управління державної

охорони також виконує суто специфічні завдання та до сил оборони може бути включено лише окремо.

Ще одна зі складових сил оборони – Державна служба України з надзвичайних ситуацій – є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. Державна служба України з надзвичайних ситуацій комплектується особами рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців і працівників [12]. Отже, відповідно до своїх повноважень, завдань та порядку комплектування й структури Державна служба України з надзвичайних ситуацій не може бути врахована як складова сил оборони.

Державна міграційна служба України як складова сил безпеки є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Основними завданнями цього центрального органу виконавчої влади є: реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [13].

Державна міграційна служба України комплектується державними службовцями та працівниками, отож це суто цивільна організація та до сил безпеки належить опосередковано, а до сил оборони взагалі не належить.

До сил оборони входить Служба зовнішньої розвідки України, яка відповідно до вимог Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» є розвідувальним органом України, який функціонує як окремий державний орган, не належить до системи органів виконавчої влади та здійснює свою діяльність під загальним керівництвом Президента України та демократичним цивільним контролем відповідно до Закону України «Про розвідку». Як розвідувальний орган України входить до складу сил безпе-

ки, а як військове формування – до складу сил оборони сектору безпеки і оборони України [14].

До спеціальних суб'єктів, на які покладено функції із забезпечення оборони держави, належить Державна спеціальна служба транспорту, яка є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період [15].

Безпосереднє керівництво Державною спеціальною службою транспорту в мирний час та в особливий період здійснює орган управління Служби в системі Міністерства оборони України. Із введенням воєнного стану Служба приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану і підпорядковується Генеральному штабу Збройних Сил України. Основними завданнями у контексті забезпечення оборони є такі: технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань; будівництво та ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових та підвищення строку експлуатації і пропускної спроможності діючих об'єктів національної транспортної системи; охорона об'єктів національної транспортної системи в мирний час і в особливий період; виконання інших завдань, пов'язаних із участю в обороні держави та забезпеченням ефективного функціонування національної транспортної системи [16, с. 84–85].

Наступною складовою сил оборони, державним органом, який також виконує завдання в інтересах оборони держави, є Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, призначена для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, інших завдань відповідно до закону.

На підставі аналізу визначених законом повноважень Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України можемо виділити такі обов'язкові функції у сфері

оборони: забезпечення в межах повноважень виконання завдань із мобілізаційної підготовки й мобілізаційної готовності держави; функціонування державної системи урядового зв'язку, її готовності до роботи в особливий період і в разі виникнення надзвичайної ситуації; забезпечення урядовим зв'язком вищих та інших посадових осіб держави, органів військового управління у мирний час, в умовах надзвичайного стану і в особливий період; забезпечення урядовим фельд'єгерським зв'язком вищих та інших посадових осіб держави, органів військового управління; участь у виконанні завдань із територіальної оборони, а також у заходах, спрямованих на підтримання правового режиму воєнного та надзвичайного стану; участь у межах повноважень у стратегічному плануванні застосування Збройних Сил України, військових формувань, правоохоронних органів для оборони держави та визначення власних потреб у військовому майні на особливий період та інші функції [17].

Також слід наголосити, що саме на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України покладається організація та забезпечення стійкого функціонування урядового зв'язку Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з посадовими особами всіх суб'єктів забезпечення оборони під час їх перебування на захищених і польових пунктах управління у мирний час, в умовах надзвичайного стану та в особливий період [16, стр.85].

Особливе місце серед спеціальних суб'єктів забезпечення оборони, складових сил оборони займає Національна гвардія України, яка є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України. Слід наголосити, що Національна гвардія у взаємодії зі Збройними Силами України бере участь у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони [18].

У мирний час Національна гвардія входить до складу сил безпеки і виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони. Із введенням воєнного стану вона приводиться у готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану, входить до складу сил оборо-

ни та підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України [1, ст. 18].

Щодо діяльності Національної гвардії як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони, то слід зауважити, що на сьогодні не існує єдиного наукового підходу до визначення функціонального змісту та адміністративно-правового статусу Національної гвардії України (орган охорони правопорядку, військово-формування). На сьогодні Національна гвардія виконує або суто правоохоронні функції, або суто військові, або правоохоронні функції із застосуванням військових методів і засобів, що практично призводить до зміни її адміністративно-правового статусу залежно від адміністративно-правового режиму (від поглядів на неї як формування сил охорони правопорядку за звичайних обставин мирного часу до військового формування з правоохоронними функціями за надзвичайних ситуацій і надзвичайного стану, згодом – до додаткової воєнної сили (суто військового формування у воєнний час) [16, стр.86].

Таким чином, з огляду на аналіз складових сил оборони сектору безпеки і оборони, на нашу думку, визначення сил оборони, яке наведено у Законі України «Про національну безпеку України» вважається некоректним та включає себе сили оборони й сили забезпечення оборони та безпеки. До сил оборони напевно необхідно включати лише Збройні Сили, Національну гвардію, Державну прикордонну службу, Службу зовнішньої розвідки, Державну спеціальну службу транспорту та Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Решта складових, що їх на сьогодні уналежнюють до сил оборони (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Державна міграційна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки та Управління державної охорони України, Рада національної безпеки і оборони) слід віднести до сил безпеки й забезпечення оборони держави.

Під час проведення оборонної реформи доцільно уточнити та на законодавчому рівні визначити функції і завдання всіх спеціальних суб'єктів забезпечення оборони держави, військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, які належать до сил оборони.

Так, з метою усунення юридичної колізії та корегування правового статусу Державної

прикордонної служби України у відповідності до визначених їй завдань, функцій і повноважень із забезпечення держави та враховуючи її структуру військового типу, а також значне зростання в сучасних і прогнозованих безпекових умовах ролі прикордонної служби пропонується внесення змін до законодавства України.

Слід передбачити: у мирний час – залишення статусу Державної прикордонної служби України правоохоронного органу спеціального призначення та виведенням її з системи органів Міністерства внутрішніх справ України, з підпорядкуванням безпосередньо Президенту України, як це врегульовано стосовно Служби безпеки й Управління державної охорони України. В особливий період – перехід органів Державної прикордонної служби України на організацію та штати воєнного часу, набуття її статусу військового формування та підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України.

Як зазначає О. П. Баранов, досліджуючи питання управління Державної спеціальної служби транспорту, перелік нормативно-правових актів щодо функціонування служби свідчить про унормування завдань, покладених на неї, але порівняльний об'єктивний аналіз функцій та завдань, що виконує служба, має низку неузгоджень у питаннях виконання нею завдань як суб'єкта сектору безпеки і оборони та його взаємодії з іншими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки [17, с. 22]. Тому під час проведення оборонної реформи, є доцільним повернути Державну спеціальну службу транспорту до складу Збройних Сил України як окремого роду військ та на законодавчому рівні визначити її функції і завдання як суб'єкта забезпечення оборони держави.

Залишаються суттєві недоліки щодо діяльності, визначення функцій і повноважень у сфері оборони Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Так, чітко не визначений правовий статус Служби, як державного органу, на який водночас поширюється законодавство, що регламентує діяльність як правоохоронних органів, так і військових формувань, що призводить до дублювання і конкуренції правових норм (ст. 2); підпорядкування цього державного органу водночас Кабінету Міністрів України та Президентові України не узгоджується із принципом єдиноначальності (ст. 4); не проведено чіткого розмежування підпорядкованості керівництва Служби в умовах надзвичайного стану та в особливий період

(ст. 6); відсутні завдання з кібероборони, кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури як основного суб'єкта національної системи кібербезпеки, що здійснює державний контроль у цій сфері тощо [19].

Таким чином, враховуючи зміни в законодавстві України, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Державна спеціальна служба транспорту України та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як військові формування з правоохоронними функціями будуть виступати спеціальними суб'єктами забезпечення оборони держави, які у взаємодії зі Збройними Силами України беруть безпосередню участь у відсічі збройній агресії та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони.

Висновки. Проведений аналіз повноважень та завдань складових сил оборони держави підтверджує, що визначена структура сил оборони має визначатися пріоритетними функціями та завданнями складових сектору безпеки і оборони як єдиної функціональної системи забезпечення та безпосередньої участі в обороні, рівнем їх оборонних можливостей в умовах викликів та загроз у сфері оборони держави.

Ефективна система оборони держави повинна бути побудована на радикально новому розподілі та законодавчому закріпленні функцій, завдань та відповідальності складових сил оборони у відповідності до принципів управління обороною та створенням Об'єднаних сил, прийнятих у державах – членах НАТО. В ході оборонної реформи функції і завдання всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони, складових сил оборони, повинні бути чітко визначені та закріплені в Законі України «Про національну оборону України» в новій редакції.

Список використаної літератури:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
2. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. С. 106.
3. Ролін І. Ф. Роль і місце Національної гвардії України в операції сил оборони / І. Ф. Ролін // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України : збірник тез доповідей VIII НПК Національної академії Національної гвардії України (30 березня 2017 р.) Харків : НА НГУ, 2017. С.140
4. Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 // Офіційний вісник України, 2014 р., № 97, ст. 2796; 2016 р., № 85, ст. 2781; 2019 р., № 7. С. 212.
5. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>.
6. Про національну поліцію України : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
8. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14>.
10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
11. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.
12. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.
13. Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
14. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3160-IV : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>.
15. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3475-IV // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. С. 258.
16. Пашинський В. Й. Функції та завдання складових сил оборони в системі забезпечення оборони держави // *Юридичний вісник*. № 3 (48) 2018.
17. Баранов О. П. Механізм управління Державною спеціальною службою транспорту в системі забезпечення національної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. П. Баранов. Київ, 2017. 282 с.

18. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. С. 594.

19. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2163-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 45. С. 403.

Tseveliyov O. Ye., Boky Yu. H., Viter D. V. Components of defense forces: role and place in the state defense system

The article, based on the analysis of functions and tasks, defines the role and place of the components of the defense forces in the state defense system, their direct participation and opportunities during participation in repelling armed aggression and localization of military conflicts.

Ensuring national security is a priority of the state policy of any country in the world. Today, the implementation of Ukraine's national security policy is aimed primarily at ensuring the state's defense capabilities, as for the seventh year in a row Ukraine is fighting for its sovereignty and territorial integrity, facing real threats to national security in the military sphere.

As a result of military conflicts in the Commonwealth of Independent States (armed conflicts in Moldova, Georgia, Nagorno-Karabakh between Azerbaijan and Armenia, on the state border between Tajikistan and Kyrgyzstan), as well as the militarization of the occupied Crimea, the accelerated modernization of the Black Sea growth of military capabilities of its armed forces, increasing opportunities for Russia's influence on the European security system in order to promote its own interests in the surrounding regions, the implementation of energy projects in South-Eastern Europe. There is also an active strengthening of Russia's presence in the Middle East. All this poses a threat to the national security of Ukraine, increasing the likelihood of the spread of armed conflicts on the territory of the state, as well as increases the risk of full-scale aggression against it by other states. Under such conditions, the issue of strengthening the state's defense becomes especially important, which requires a clear understanding of the role and place of each component of the defense forces in protecting the territorial integrity of Ukraine.

The draft concept of "Integrated Operations", which also aims at a clear scientific approach to clarifying the components of the defense force, has set a goal for the ability of the combined forces to withstand military threats and achieve readiness for use in interspecies, interagency and multinational environments.

Key words: national security, security and defense sector, security forces, defense forces, sphere of military security, state defense.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.122.62

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.19>

М. І. Масляк

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ УКРАЇНИ

Реформування і розвиток української державності гостро поставили проблему становлення адекватної системи державної служби, визначення та актуалізації оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державної служби як відкритої, динамічної соціальної системи. Одним з таких найважливіших факторів, здатних забезпечити ефективність її функціонування, є організаційна культура.

Необхідність вивчення особливостей організаційної культури державних управлінців обумовлена кризовим станом вітчизняної державної служби, очевидними проявами якого виступають недостатній рівень професіоналізму і моральної стійкості чиновників, поширення таких аномальних явищ, як хабарництво, корупція, байдуже ставлення до інтересів суспільства, держави і громадянина. Іншою обставиною, яка актуалізує процес вивчення організаційної культури управлінців, є переважання в українському суспільстві негативних оцінок діяльності державних органів і службовців, які знаходять відображення в несприятливому іміджі державних службовців.

Можна представити перспективну модель організаційної культури державної служби України у складі таких векторів: орієнтація на суспільні цілі і цінності; формування ефективних управлінських зразків поведінки; високий правовий і соціальний статус державних службовців; управління персоналом державних органів шляхом формування і розвитку системи цінностей, найважливішими серед яких є законність, професіоналізм, ініціатива, гласність, неупередженість при виконанні службових обов'язків.

У цій моделі відносно самостійною частиною є культура професійної діяльності державних службовців. Таким чином, організаційна культура державної служби є сукупністю соціальних процесів, в яких виділяються спрямованість і швидкість змін, стадії, типи процесів, механізми розвитку, принципи та методи впровадження інновацій. Розвиток є одним з найбільш ефективних способів підвищення ефективності. Організаційна культура може бути сформована, і існують методи її підтримки і зміцнення. По суті, слід говорити про те, якими мають бути філософія і практика управління і на що слід звернути увагу керівникам для підтримки нової, бажаної організаційної культури.

Ключові слова: інноваційний розвиток, публічне управління, державна служба, організаційна культура.

Постановка проблеми. Зміни економічної, політичної та інших сфер українського суспільства спричинили трансформацію соціокультурної її складової. Сьогодні, як і в інші кризові для суспільства періоди, особливо сильно прояв-

ляється втрата орієнтирів діяльності індивідів, статус суб'єктів соціального життя залишається невизначеним, вони втрачають свою ідентифікацію. Дані процеси можна характеризувати як кризу цінностей, необхідних людині для здійс-

нення вибору моделей своєї поведінки і складових однієї з підстав цілісності соціальних систем. На етапі переходу від принципів централізованого планування і управління до ринкової економіки, до нового способу виробництва суспільство виявилось дестабілізованим.

На сучасному етапі, зміни зовнішнього середовища вимагають трансформації кожного громадянина, кожної організації, і державні службовці одними з перших стикаються з новими вимогами, цілями і завданнями. Державна служба України, покликана регулювати суспільні процеси, забезпечувати цілісність держави і реалізацію інтересів громадян, сама відчуває вплив культурної кризи. Тому, оцінка рівня організаційної культури публічних управлінців стає сьогодні перспективним напрямком наукової діяльності, в рамках якого вирішуються проблеми ефективного функціонування державного апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сьогодні питанню організаційної культури присвячено чимало робіт вітчизняних та закордонних учених. У галузі державного управління ця проблематика висвітлена в працях таких науковців, як: С. Гайдученко [1], І. Гречкосій [8], Т. Маматова [2], І. Семененко [5], Е. Сергієнко [2], Т. Новаченко, С. Телешун [6], С. Яроміч [8] та ін. Розглянувши дефініції організаційної культури, можемо зробити висновок, що серед науковців єдиного підходу до цього поняття не існує, а різні точки зору на його сутність будуються на розумінні культури у вузькому і широкому сенсі слова.

Метою статті є дослідження особливостей організаційної культури та аналіз основних змін, які відбулися в організаційній культурі публічної служби в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування і розвиток української державності гостро поставили проблему становлення адекватної системи державної служби, визначення та актуалізації оптимальних параметрів, що сприяють формуванню державної служби як відкритої, динамічної соціальної системи. Одним з таких найважливіших факторів, здатних забезпечити ефективність її функціонування, є організаційна культура.

Управління розвитком державної служби через культурну зміну відкриває додаткові можливості для підвищення ефективності діяльності органів влади та усунення дисфункцій державної служби як соціального інституту, дозволяє вибудувати систему координат, кон-

цептуально оформити набір наявних уявлень і вимог до реального процесу її реформування.

Необхідність вивчення особливостей організаційної культури державних управлінців обумовлена кризовим станом вітчизняної державної служби, очевидними проявами якого виступають недостатній рівень професіоналізму і моральної стійкості чиновників, поширення таких аномальних явищ, як хабарництво, корупція, байдуже ставлення до інтересів суспільства, держави і громадянина. Іншою обставиною, яка актуалізує процес вивчення організаційної культури управлінців, є переважання в українському суспільстві негативних оцінок діяльності державних органів і службовців, які знаходять відображення в несприятливому іміджі державних службовців.

Процеси реформування державної служби України передбачають як трансформацію її внутрішнього середовища, так і зміну принципів взаємодії із зовнішнім середовищем. Тому, вирішення існуючого протиріччя між соціальними очікуваннями, що висуваються до державних службовців, з одного боку, і цінностями, які визначають принципи їх діяльності і норми поведінки по відношенню до суспільства, з іншого, дозволяють створити умови для підвищення ефективності діяльності державних органів і системи державної служби нашої країни. В цілому, перспектива розвитку українського суспільства та держави багато в чому залежить від організаційної культури державної служби.

Перш ніж перейти до оцінки рівня організаційної культури публічних управлінців на сучасному етапі, варто визначити понятійний апарат. Організаційна культура – сукупність моделей поведінки, цінностей і переконань, які придбані організацією в процесі адаптації до зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, які показали свою ефективність і поділяються більшістю членів організації [7, с. 38].

Варто зазначити, що компанії (організації), які мають високий рівень організаційної культури, ефективно сформовані цінності і переконання, правила і моделі поведінки, завжди отримують позитивні результати діяльності. По суті, важко назвати хоча б одну процвітаючу компанію, яка була б лідером у своїй справі і не мала чітко сформованої організаційної культури. Можна згадати імена найбільш процвітаючих фірм, починаючи з таких відомих гігантів, як Coca-Cola, General Electric, McDonalds, Microsoft, Sony, і закінчуючи малими починаннями в справі підприємництва.

Культуру деяких організацій послідовно розвивали команди менеджерів, які ставили перед собою завдання систематичного поліпшення показників діяльності своєї компанії (наприклад, General Electric). Хоча стратегія, ринкова присутність і технології, безсумнівно, важливі, процвітаюча фірма ключове місце відводить саме професійній культурі фахівців. Вона з'являється завдяки здатності організаційної культури зменшувати ступінь колективної невизначеності (інакше, спрощувати загальну для всіх співробітників систему інтерпретації), створювати громадський порядок (вносити ясність у очікування членів колективу), забезпечувати додаткову інтеграцію (за рахунок ключових цінностей і норм, які сприймаються всіма як вічні і передаються з покоління в покоління), створювати відчуття причетності до організації та відданість спільній справі, висвітлювати бачення майбутнього [5, с. 123].

Організаційна культура державних службовців є одним з найбільш цікавих і недостатньо вивчених феноменів, які привертають увагу фахівців в галузі управління. Цінності в культурі державної служби характеризують, в першу чергу, якість діяльності державних службовців.

Виходячи з визначення організаційної культури як складної системи, що включає різні підсистеми і елементи, необхідно проаналізувати кожен з її рівнів і ті елементи, які його утворюють. Модернізація державної служби має базуватися на системі стратегічних і тактичних заходів з управління організаційною культурою державної служби, формування оптимальної моделі організаційної культури як найважливішого компонента державного управління.

Процес управління організаційною культурою державних службовців має деякі особливості [6, с. 45].

По-перше, діяльність державних службовців чітко регламентована. Але в більшості випадків в посадових інструкціях державних службовців та статутах державних органів не прописані норми, що стосуються організаційної культури. Більш того, законодавством України не встановлені норми щодо організаційної культури державних службовців. Тому можна стверджувати, що не регламентованість організаційної культури є однією з основних проблем в управлінні нею.

По-друге, особливістю управління організаційною культурою є суперечливість організаційних і громадських інтересів державного

службовця. Визнані суспільством цінності, а так само декларовані цінності суперечать практичним службовим цінностям звичайного чиновника.

По-третє, особливістю виступає і відсутність відділів в органах влади з управління організаційної культурою державних службовців. Звичайно, в розвитку організаційної культури головна роль належить керівництву, але без спеціальних відділів, або навіть просто співробітників і фахівців знижується ефективність цього процесу.

Комплексний підхід до оцінки організаційної культури включає два напрямки [8, с. 112]:

- оцінку системи управління формуванням і розвитком організаційної культури;
- визначення типу організаційної культури.

Оцінку системи управління формуванням і розвитком організаційної культурою рекомендується проводити в трьох взаємопов'язаних аспектах: функціональному, елементному і організаційному. Показники оцінки функціональної побудови характеризують, наскільки повно реалізуються функції управління організаційною культурою. Показники рівня елементної побудови і ресурсного забезпечення повинні оцінити, як забезпечена система необхідними ресурсами і наскільки повно вони використовуються. Показники оцінки організаційної побудови системи повинні оцінити наскільки прогресивною є структура управління формуванням і розвитком організаційної культурою.

Варто зазначити, що знання типів організаційної культури дозволяють виявити її характерні риси, особливості управління, тенденції розвитку, позитивні і негативні характеристики, відповідність умов внутрішнього і зовнішнього середовища.

На нашу думку, важливою складовою, що має значний потенціал у виробленні унікальних організаційних культур органів публічного управління, є цінності. Цінності визначають напрямки та умови (неписані норми, неформальні стандарти поведінки, прийняті всіма) діяльності працівників, які дають змогу кожній особі та підприємству загалом досягти успіху. Значення цінностей в організації важко перебільшити: залежно від системи цінностей розрізняють різні типи організаційної культури. Один із прикладів наведено на рис. 1. Ідентифікація типу організаційної культури надає керівникам інформацію про можливості, характер та швидкість здійснення стратегічних змін.

На рис. 1 в центрі нами показано елемент «ОК», що означає унікальну комбінацію типів організаційної культури, що буде найбільш ефективною в конкретному випадку.

Державна служба як організаційний інститут являє собою з одного боку автономну спеціалізовану групу людей, що виконують функцію управління, здатних на професійній основі високо кваліфіковано вирішувати державно-службові завдання. З іншого – сукупність організаційних норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій упорядкування, регулювання і координації спільної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентів державної служби узгодженості для досягнення її цілей.

Державну службу необхідно розглядати як поліфонічне соціальне явище, що виступає і як правовий інститут, і як професійний зі своєю внутрішньою структурою, відносинами, які регламентують взаємозв'язку між різними ланками управління. Характеризуючи державну службу як організацію, специфічну соціальну систему, слід приділяти особливу увагу феномену організаційної культури, в якій уособлюється специфіка організації як колективного автора поведінки.

Адміністративно-управлінські відносини в системі державної служби мають двоїтий характер, оскільки, з одного боку, будучи проекцією зовнішнього середовища, відчувають вплив соціальних чинників і умов (характер суспільно-політичного ладу, рівень розвиненості громадянського суспільства та інші). З іншого

боку, поведінка працівників в організаціях державної служби багато в чому визначається специфікою професійної діяльності службовців.

Головним фактором розвитку організаційної культури державної служби та її специфіки є особливості формування і функціонування державних службовців як професійної групи, основними з яких є наступні: неекономічний і публічний характер діяльності сфери державної муніципальної служби, а також ієрархічність її системи, жорстка регламентація поведінки і стереотипність мислення та владно-бюрократичний потенціал кадрів державної служби [1, с. 82]. Разом з тим, ні для кого вже не є секретом, що сучасний рівень суспільного розвитку вимагає і якісно іншого підходу до змісту і характеру управлінської праці, а також праці кожного працівника державної служби, від якого залежить ступінь довіри населення до влади, до держави в цілому.

Необхідно інтенсивно впроваджувати і використовувати нові соціальні технології, які сприяли б розвитку особистісного та професійного потенціалу кадрів державної служби, чому дуже сильно заважає стереотипність мислення, відсутність бажання і можливостей для прояву таких якостей, затребуваних на сучасному етапі розвитку соціально-економічних і суспільних відносин, як ініціативність, інноваційність, оригінальність мислення та поведінки. Потенціал організаційної культури, її потужні важелі впливу на мотивацію і продуктивність роботи державних службовців ще недостатньо досліджені у вітчизняній науковій практиці, що і актуалізує

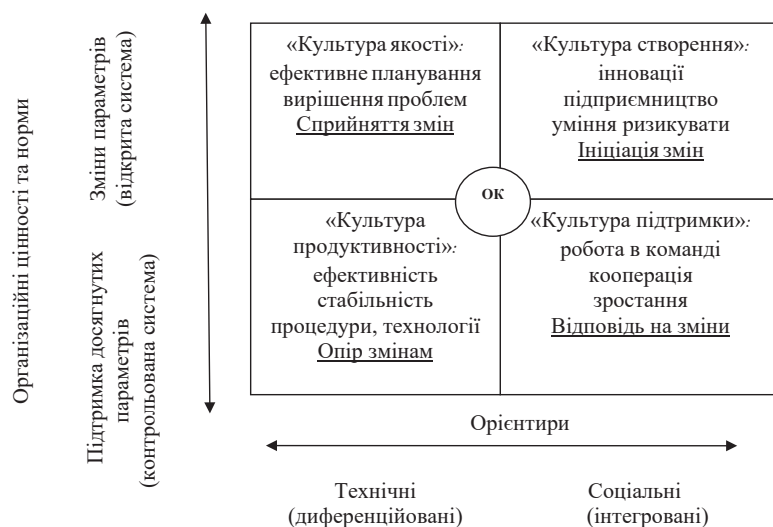


Рис. 1. Моделі організаційної культури

Джерело: удосконалено автором на основі [3]

дану проблематику, особливо в умовах зниження іміджу державної служби в сучасному українському суспільстві.

Дослідники в контексті вивчення сучасного іміджу державної служби в українському суспільстві, звертають пильну увагу на необхідність формування моральності і моралі державних службовців в Україні, створення свого роду етичного кодексу державної служби як системи принципів і норм, що розділяються державними службовцями і забезпечують високу ефективність діяльності державної служби і, відповідно, її високий статус в суспільстві [2, с. 101].

Сьогодні в провідних країнах на соціальні програми (в тому числі і витрати на підготовку і перепідготовку кадрів державної служби) витрачається понад 90% соціальних державних асигнувань [4, с. 572], що яскраво демонструє форсоване зростання інвестицій в людський фактор. Професії у сфері державної служби відрізняються від професій інших сфер тим, що продуктом діяльності в даній сфері є життя і доля цілого народу, його добробут і історичний розвиток, що накладає велику відповідальність на державних службовців і підвищує ступінь упередженості до їх діяльності і дій в умовах великих соціальних очікувань, які формуються в соціумі через саму сутність державної служби як служіння суспільству і його інтересам.

Статус державних службовців як професійної групи визначають існування специфічних характеристик організаційної культури державної служби. Якщо державну службу розглядати як організаційний інститут, то в якості сутнісних особливостей визначаються такі характеристики, як:

- автономна спеціалізована група людей, яка виконує функцію управління, орієнтована на досягнення державної користі, що здійснює спільні скоординовані дії на основі відповідної підготовки;
- сукупність організаційних норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій, впорядкування, регулювання та координація спільної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентів державної служби узгодженість для досягнення її цілей;
- об'єднання і регламентації діяльності як засіб реалізації цілей державної служби.

Таким чином, державна служба, будучи організаційним інститутом, регламентує і забезпечує впорядкування, узгодженість і спрямованість діяльності державного апарату, а її орга-

нізаційна культура сприяє якісному виконанню загальнодержавних завдань.

Однак можливості формування нового типу організаційної культури державної служби обмежені специфікою діяльності державних органів, орієнтованих на бюрократичні домінанти, історією розвитку державної служби України, характеристикою ситуації, в ній організаційної культури. Реалізація наявних можливостей пов'язана з необхідністю розробки власної типології організаційної культури державної служби, визначенням умов формування того чи іншого типу в органах державної влади. При відсутності такої типології новий тип організаційної культури державної служби пов'язується з підвищенням відкритості та ефективності діяльності державного апарату.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи з вищевикладеного, можна представити перспективну модель організаційної культури державної служби України у складі таких векторів:

- орієнтація на суспільні цілі і цінності;
- формування ефективних управлінських зразків поведінки;
- високий правовий і соціальний статус державних службовців;
- управління персоналом державних органів шляхом формування і розвитку системи цінностей, найважливішими серед яких є законність, професіоналізм, ініціатива, гласність, неупередженість при виконанні службових обов'язків.

У цій моделі відносно самостійною частиною є культура професійної діяльності державних службовців. У ній особливий розвиток отримали наступні компоненти організаційної культури: формування традицій, символів шанобливого ставлення до професії державного службовця; розвиток конкурсної середовища як умови зростання професіоналізму службовців; підтримання в якості пріоритетних цінностей професійних знань, умінь, навичок і здібностей і пов'язаної з їх розвитком стабільності становища державних службовців.

Таким чином, організаційна культура державної служби є сукупністю соціальних процесів, в яких виділяються спрямованість і швидкість змін, стадії, типи процесів, механізми розвитку, принципи та методи впровадження інновацій. Розвиток є одним з найбільш ефективних способів підвищення ефективності. Організаційна культура може бути сформована, і існують

методи її підтримки і зміцнення. По суті, слід говорити про те, якими мають бути філософія і практика управління і на що слід звернути увагу керівникам для підтримки нової, бажаної організаційної культури.

Список використаної літератури:

1. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління. Харків: Друкарня Мадрид, 2016. 244 с.
2. Маматова Т. В., Сергієнко Е. О. Оцінювання організаційної культури як інструмент системи надання якісних послуг органами державного контролю. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2 (28). С. 91-102.
3. Міуська В.В. Економічна діагностика. Артемівськ: ННПІ УІПА, 2011. 101 с.
4. Pettigrew A. Andrew M. On Studying Organizational Cultures. Administrative Science Quarterly. Vol. 24, № 4, December, 1979, p. 570-581.
5. Семененко І. С. Основи розвитку корпоративної культури в публічному управлінні. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 122-128.
6. Телешун С. О., Новаченко Т. В. Інституціоналізація організаційної культури системи публічного управління в Україні. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 43-50.
7. Царенко Н. В. Практика дослідження сутності корпоративної культури. Культура народів Причорномор'я. 2009. № 172 (2). С. 36-39.
8. Яроміч С., Гречкосій І. Організаційна культура державної служби й імідж державних службовців. Вісн. НАДУ. 2006, №1. С. 111-115.

Masliak M. I. Assessing the level of organizational culture of public managers of Ukraine

The reform and development of Ukrainian statehood has sharply raised the problem of establishing an adequate civil service system, identifying and updating the optimal parameters that contribute to the formation of the civil service as an open, dynamic social system. One of the most important factors that can ensure the effectiveness of its operation is organizational culture.

The need to study the organizational culture of public officials due to the crisis of the domestic civil service, the obvious manifestations of which are the lack of professionalism and moral stability of officials, the spread of such anomalous phenomena as bribery, corruption, indifference to society, state and citizen. Another circumstance that actualizes the process of studying the organizational culture of managers is the predominance in Ukrainian society of negative assessments of the activities of government agencies and employees, which are reflected in the unfavorable image of civil servants.

It is possible to present a perspective model of organizational culture of the civil service of Ukraine in the composition of the following vectors: focus on social goals and values; formation of effective management patterns of behavior; high legal and social status of civil servants; personnel management of state bodies through the formation and development of a system of values, the most important of which are legality, professionalism, initiative, transparency, impartiality in the performance of official duties.

In this model, the culture of professional activity of civil servants is a relatively independent part. Thus, the organizational culture of the civil service is a set of social processes, which highlight the direction and speed of change, stages, types of processes, mechanisms of development, principles and methods of innovation. Development is one of the most effective ways to increase efficiency. Organizational culture can be formed, and there are methods to support and strengthen it. In essence, it is necessary to talk about what should be the philosophy and practice of management and what should be paid attention to managers to maintain a new, desirable organizational culture.

Key words: innovative development, public administration, civil service, organizational culture.

УДК 351:504+008

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.20>**І. А. Кононенко,**кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Анотація. У статті проаналізовано сутність екологічної культури. Наголошено на необхідності розбудови нових механізмів її формування на локальному рівні публічного управління. Акцентовано увагу на важливості розробки стратегічно спрямованих заходів відносно розвитку та поширення екологічної культури. Зазначено, що екологічна складова культурного розвитку у більшості випадків обмежується посиленням поінформованості у закладах освіти. Окреслено: спільні характеристики екологічної культури для різних поколінь; специфічні характеристики людини, яка оволоділа екологічною культурою. Встановлено, що широке розповсюдження досліджень щодо екологічної культури саме в педагогічних науках пояснюється формування такої культури в ранньому віці людини, на початку контакту із природним довкіллям. Вказано, що люди мають (як самостійно, так і через систему публічного управління) не лише вміло виправляла власні помилки, а й передбачати їх, знаходити альтернативи шляхи їх розв'язання та налагоджувати стосунки між суспільством і природою. Підкреслено важливість залучення всіх можливих ресурсів та рівнів управління у процесі формування та поширення екологічної культури. Вимогою сьогодення визнано необхідність зміни світоглядної парадигми сучасного суспільства, що пояснюється певними показниками (від'ємним приростом населення, кількістю екологічних захворювань, рівнем виснаження природних ресурсів та забрудненням довкілля тощо). Важливим елементом при цьому визнана активна громадська позиція відносно збереження навколишнього природного середовища. Розкрито основні компоненти екологічної культури та запропоновано до їх складу включити культуру екологічної участі, що передбачає: створення, розвиток, поширення та захист екологічних цінностей; активну участь в публічному управлінні в екологічній сфері; індивідуальну та колективну відповідальність за прийняті управлінські рішення тощо.

Ключові слова: публічне управління, екологія, екологічна діяльність, екологічна участь, складові, функції.

Постановка проблеми в загальному вигляді. У сучасних суспільно-трансформаційних умовах питання екологічної культури населення перетворилось на життєво важливе. Перетин екологічної та культурної складових в умовах реформування набуває важливого значення, оскільки від ефективності системи публічного управління залежить подальший розвиток екологічної культури в Україні. Необхідність розбудови дієвих механізмів її формування пролягає через дослідження можливих перспектив розвитку екологічної культури на локальному рівні. Як засвідчують фахівці різних країн, що працюють в екологічній сфері, – екологічна безграмотність людства вимагає не лише термінових дій, а й розробки стратегічно спрямованих заходів щодо розвитку та поширення екологічної культури серед суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання ефективних напрямів формування екологічної культури в суспільстві досліджували: В. Крисаченко, Г. Пустовіт, О. Семенюк, В. Сергеева, М. Хилько. Окремі аспекти екологічної культури в системі публічного управління досліджували В. Бабаєва, Г. Буканов, О. Кортич та інші. Однак можливості позитивного впливу системи публічного управління на процес формування екологічної культури досі залишаються недостатньо розкритими.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки екологічна культура спирається на кращі гуманістичні, екофілософські традиції, вона виступає важливою передумовою оптимізації та гармонізації системи «суспільство-природа» [1]. Так, Г. Пустовіт вказує, що екологічна криза пов'язана з руйнівною

світоглядною духовністю людини [2]. Важливо й те, що цілеспрямований вплив на розвиток екокультурної складової життя суспільства має враховувати специфічні особливості різних вікових категорій та культурних особливостей територій. Однак сьогодні екологічна складова культурного розвитку здебільшого обмежується посиленням поінформованості в закладах освіти. Тож, у процесі формування екологічної культури на рівні громад варто порушувати питання про комплексне залучення всіх можливих освітніх, фінансових, політичних та правових інструментів.

Мета статті. Дослідити вплив системи публічного управління на процес формування екологічної культури.

Виклад основного матеріалу. Культура містить у собі ціннісний та технологічний аспекти, демонструючи при цьому як досягти поставленої мети та які межі не можна порушувати при цьому. Культурі властивий екологічний характер, оскільки одним з її завдань є передача цінностей та пріоритетів, які підтримують процес виживання як окремим індивідам, так і суспільства загалом на умовах узгодження їхніх інтересів.

У структурі сучасної культури виокремлюють специфічну форму – екологічну культуру. З одного боку, культура загалом має екологічний характер, а з іншого – екологічна культура визначається як певна програма, що опрідметнена в діяльності та на базі якої суб'єкт природокористування будує власний процес взаємодії з природою [3]. Науковці також сходяться в думці про те, що екологічна культура є типом життєдіяльності людини, який успадковується та сприяє здоровому способу життя і сталому розвитку, а також екологічній безпеці країни загалом та кожної людини окремо [4].

Екологічна культура має спільні характеристики в розрізі людських поколінь, серед яких: знання про природу та взаємозв'язок її з суспільством, способи її збереження, наявність певної поведінки чи діяльності з її охорони.

Пів століття тому за підрахунками вчених вже існувало сто сімдесят визначень поняття «культура», на початку дев'яностих налічували близько двохсот п'ятдесяти, нині їх більше за п'ятсот. Цицерон використав цей термін для позначення того, що є відмінним від природного, піддане певній обробці, а стосовно людини це були освіта та виховання [3]. Тісний зв'язок культури та навколишнього середовища характеризується тривалістю та складністю відносин між ними. Водночас культуру інколи протиставляють при-

роді як впливу, що цивілізує (приборкує) дику природу (наприклад, у формі живопису, поезії, пісень вивчається природне середовище).

Термін «екологічна культура» з'явився у 20-х роках XX ст. у роботах представників американської школи «культурної екології». Сьогодні науковці пропонують під екологічною культурою розуміти цілеспрямовану діяльність людини, що включає сукупність наслідків такої діяльності.

Деякі науковці серед специфічних характеристики людини, яка оволоділа екологічною культурою, виділяють такі: спрямовує сили своєї діяльності на раціональне природокористування, піклується про навколишнє середовище, не дозволяє його забруднення чи руйнування [5].

На думку О. Біда [6], поняття «екологічна культура» вживається у двох напрямках: 1) розглядається як органічна складова всієї культури суспільства, що має ретроспективний характер і визначається як сукупність досягнень (матеріального та духовного розвитку), які закріплені у звичаях, етичних нормах, стереотипах, відповідній поведінці у природному середовищі; 2) як педагогічна складова для визначення рис особистості (екологічна освіта та виховання), що передбачає формування відповідних знань, переконань, практичну діяльність, яка спрямована на вимоги раціонального природокористування. Отже, екологічна культура є ознакою свідомого та відповідального ставлення до природи.

Широке коло досліджень щодо екологічної культури саме в педагогічних науках пояснюється формування такої культури в ранньому віці людини, на початку контакту із природним довкіллям (в основі – психологічні особливості людини). З одного боку, уявлення про природу як про духовну цінність формує єдність природи й людини на психологічному рівні, а з іншого – духовна взаємодія між ними має вплив на розвиток особистості та її подальшої мотивації дбайливого ставлення до природи. Тож, необхідно, щоб люди (як самостійно, так і через систему публічного управління) були здатні не лише вміло виправляла власні помилки, а й передбачати їх, знаходити альтернативи шляхи їх розв'язання та налагоджувати стосунки між суспільством і природою. Хоча найважливішою компонентою формування екологічної культури є навчальні заклади [7], однак варто порушувати дані межі та включати всі можливі ресурси та рівні управління. Саме тому виникає потреба пошуку шляхів формування, розвитку та поширення екологічної культури з викорис-

танням наявного потенціалу системи публічного управління.

Вимогою часу сьогодні є необхідність зміни світоглядної парадигми сучасного суспільства, що пояснюється різними показниками: від'ємним приростом населення, кількістю екологічних захворювань, рівнем виснаження природних ресурсів та забрудненням довкілля тощо. Вирішення більшості проблемних питань науковці вбачають у формуванні принципово нового виховання екологічної культури (ґрунтується на екологічному мисленні) як особистості, так і суспільства загалом. Отже, постійним піклуванням про екологічне благополуччя повинна бути пронизана вся система публічного управління на різних її рівнях.

Тривалий час ключовою причиною утворення екологічних проблем, на думку фахівців, вважались недосконалі промислові технології, деякі науковці все ж таки доводять, що шляхом до розв'язання більшості проблем є поширення екологічної культури в суспільстві [8; 9]. Важливими елементами при цьому варто визнати не лише підвищення екологічної грамотності, формування бережливого використання природних ресурсів серед населення, а й активна громадська позиція щодо збереження навколишнього природного середовища. Отже, розвиток екологічної культури – актуальне завдання сьогодення для системи публічного управління в Україні.

Зазначимо і про те, що процес формування екологічної культури в Україні є складним і довготривалим, а результатом його має стати поширення умінь і бажання захищати та покращувати природне середовище. На переконливу думку деяких науковців [10], унікальність феномена екологічної культури полягає в універсаль-

ній єдності можливостей мислити, вміти і могли. Отже, екологічна культура передбачає інтеграцію інтересів усіх суб'єктів публічного управління. При цьому досі не сформовано єдиного погляду щодо структурних компонентів екологічної культури. У межах цієї статті основні компоненти екологічної культури можна представити у вигляді системи [11], що візуалізовано на рис. 1.

Враховуючи зазначене, наголосимо, що знання та уміння формують екологічну свідомість, а переконання та світогляд науковцями часто розглядаються як фундамент екологічної культури. Зовсім іншим аспектом виступає екологічна діяльність, що потребує правової основи, специфічної екологічної просвіти (знання законодавчих основ), сформованої світоглядної бази тощо. Зауважимо, що в сучасних умовах при формуванні екологічної культури варто враховувати можливості публічного управління у забезпеченні ефективності даного процесу. Отже, важливим компонентом екологічної культури можна визнати культуру екологічної участі, що передбачає: створення, розвиток, поширення та захист екологічних цінностей; активну участь у публічному управлінні в екологічній сфері; індивідуальну та колективну відповідальність за прийняті управлінські рішення тощо.

Уже доведеним фактом є те, що «культурна мудрість» використовувалася для захисту місцевого середовища. Культурно унікальний спосіб мислення різних суспільств про світ, усе ж таки об'єднує людей у поведінці та ставленні до природного середовища. Як зазначалося вище, на екологічну прихильність впливають певні культурні елементи: вірування, релігія, табу, оскільки вони є результатом соціальної еволюції. Поширені культурні цінності визнані

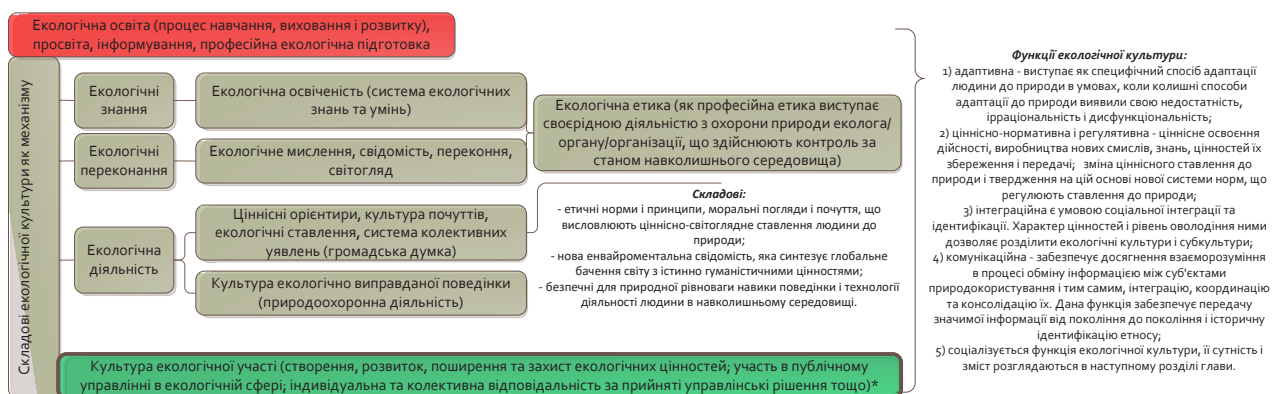


Рис. 1. Основні складові та функції екологічної культури

Джерело: побудовано авторкою на основі * запропоновано авторкою

потужним інструментом у процесі збереження та захисту навколишнього середовища.

Висновки. Екологічна культура може мати: особистісне (індивідуальне) трактування – прийнятий людиною спосіб гармонійної взаємодії з навколишнім природним світом (ціннісний підхід); 2) глобальне трактування – узагальнений досвід людства (екологічна етика). У першому випадку науковці досліджують рівень сформованості екологічної культури особистості (як параметр оцінки) в плані екологічного виховання, яке включає певні блоки: цільовий (мета, завдання, принципи, закони тощо), змістовий (знання, уміння, навички, досвід тощо), технологічний (методи, прийоми, засоби тощо), результативний (моніторинг, аналіз тощо). До другого варіанта відносять культурно-екологічний досвід. Отже, екологічна культура як елемент світогляду людини, за структурою є складним утворенням, усі компоненти якого можуть бути відображені в сучасному процесі публічного управління. Водночас екологічна сфера як об'єкт публічного управління прямо залежить від ефективності такого управління.

Низький рівень екологічної грамотності притаманний як людству загалом, так і окремим групам людей (окремим територіям). Зазначене стосується не простого накопичення знань стосовно екологічної сфери, а й обов'язкового осмислення таких знань, удосконалення світогляду на їх основі, формування нових підходів до політичних, соціальних та інших питань щодо збереження природи.

Список використаної літератури:

1. Конта Р. М. Екологічна культура // Енциклопедія Сучасної України: електронна версія / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=18680 (дата перегляду: 15.03.2020)
2. Формування культури екологічної поведінки учнів основної школи : методичний посібник / Н. А. Пустовіт, О. О. Колонькова, О. Л. Пруцакова, Ю. В. Солобай, Г. П. Тарасюк, Є. В. Копилець. Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2014. 156 с.
3. Дерябо С. Д., Ясвин В.А. Экологическая педагогика и психология. Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. 480 с.
4. Тагліна Ю. С. Екологічна освіта на Україні: обмеженість картезіанського підходу. Матеріали Міжнародної конференції «Філософія природи и практическая философия». Київ, 2004. С. 124-125
5. Козина Е. Ф., Степанян Е. Н. Методика преподавания естествознания. М.: Академия, 2004. 496 с.
6. Біда О. А. Природознавство і сільськогосподарська праця. Методика викладання. Київ; Ірпінь: ВПКФ «Перун», 2000. 400 с.
7. Дерев'янка В.О. Екологічне виховання учнів. *Початкова школа*. 1989. №11. С. 27-30.
8. Крисаченко В. С. Екологічна культура: теорія і практика : навч. посіб. Міжнар. фонд «Відродження». Київ: Заповіт, 1996. 352 с.
9. Хилько М. І. Екологічна культура – нова парадигма культури. *Держава і право. Сер. Політичні науки*. 2017/2. № 3(77). С. 169-181
10. Сергеева В., Семенюк О. Від екологічної освіти до екологічної свідомості. *Проблеми педагогічних технологій*. Луцьк. 2003. Вип. 3. С. 80-86.
11. Ковальчук Г.В., Ковальчук Г.С. Екологічне виховання молодших школярів. *Початкова школа*. 1987. №12. С. 50-55.

Kononenko I. A. Public-Management aspects of formation of Ecological Culture

The article analyses the essence of ecological culture. The necessity of developing new mechanisms for its formation at the local level of Public Management is noted. Attention focused on the importance of developing strategically directed measures for the development and dissemination of ecological culture. It is noted that the environmental component of cultural development in most cases is limited to increasing awareness in educational institutions. The following are outlined: general characteristics of ecological culture for different generations; specific characteristics of a person who has mastered ecological culture. It is established that the widespread use of research on ecological culture in Pedagogical Sciences explains the formation of such a culture at an early age of a person, at the beginning of contact with the natural environment. It is indicated that people should (both independently and through the public administration system,) not only skillfully correct their own mistakes, but also anticipate them, find alternatives to solving them, and establish relations between society and nature. The importance of involving all possible resources and levels of Management in the process of forming and spreading an ecological culture is emphasized. The requirement of today is recognized as the need to change the ideological paradigm of modern society, which is explained by certain indicators (negative population growth, the number of Environmental Diseases, the level of depletion of Natural Resources and environmental pollution, etc.). An active public position

regarding the preservation of the natural environment is recognized as an important element. The main components of ecological culture are revealed and it is proposed to include a culture of ecological participation in their composition, which provides for creation, development, dissemination, and protection of environmental values; active participation in public management in the environmental sphere; individual and collective responsibility for management decisions made, etc.

Key words: *public management, ecology, environmental activities, environmental participation, components, functions.*

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
Директор Інституту управління
Класичного приватного університету

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Інституту управління Класичного приватного університету

Ю. В. Віхорт

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Інституту управління Класичного приватного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто процес надання електронних публічних послуг в світі як базису для розвитку електронного урядування щодо взаємодії держави та її громадян у процесі розбудови інформаційного суспільства. Досліджено зміст ключових аспектів такої взаємодії, зокрема, розкрито зміст понять «інформаційне суспільство», «електронне урядування», «електронний уряд», «електронна послуга».

Виявлено, що на цей час у зарубіжній практиці до сфери публічних послуг відносять «послуги загального інтересу» або SGI – «services of general interest»), до яких належить водопостачання, енергетика, освіта, громадський транспорт, поштові послуги, охорона здоров'я, телекомунікації, соціальне обслуговування, державне управління тощо, і які формуються в групи за такими категоріями, як управлінські, адміністративні, соціальні й неадміністративні послуги.

Визначені основні детермінанти, на яких ґрунтується система надання публічних послуг у зарубіжній практиці (відкриті дані, відкриті процеси та відкриті послуги), що реалізуються на засадах прозорості, участі та взаємодії між основними стейкхолдерами цього процесу (урядом, фізичними та юридичними особами, громадянським суспільством, іншими соціальними партнерами).

З'ясовано, що до основних засад та принципів розбудови системи надання електронних публічних послуг за кордоном відносяться: цифрова взаємодія; доступність, безпека та зручність використання; зменшення адміністративного навантаження; залучення громадян; стимули за використання цифрових послуг; захист персональних даних та конфіденційності; наявність механізму відшкодування та оскарження.

Встановлено, що розвиток системи запровадження електронних публічних послуг в зарубіжних країнах, перш за все, тісно пов'язане із розвитком інформаційної культури населення. Дослідження рейтингу країн-членів ЄС за індексом цифрової економіки та суспільства (DESI 2020) дало змогу встановити, що такі держави, як Фінляндія, Швеція, Данія та Нідерланди мають найрозвиненішу цифрову економіку в ЄС. Серед країн, де спостерігалася найбільша частка користувачів, які взаємодіяли з урядом через електронні засоби комунікації, було виокремлено Данію, Ісландію, Фінляндію, Норвегію, Швецію, Нідерланди, Естонію. Проведено аналіз основних тенденцій та практики запровадження електронних послуг в таких країнах, як Естонія, Данія та ін.

Ключові слова: електронні послуги, електронне врядування, уряд, відкритість, інформаційне суспільство, публічна послуга, адміністративна послуга.

Постановка проблеми. Останнім часом різні аспекти розвитку інформаційного суспільства набувають все більшої уваги з боку держави, оскільки соціально-економічний потенціал України прямо залежить у тому числі від ефективного стану інформаційно-комунікаційного забезпечення в системі «уряд – суспільство». У сучасних реаліях, які характеризуються широким й активним запровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах життя, необхідним виявляється розвиток та вдосконалення електронних форм взаємодії між державою та громадянами, спрощення доступу до публічних послуг, зокрема, шляхом надання їх в електронному форматі.

До найбільших досягнень України за останні роки в сфері електронної трансформації можна вважати: розвиток концепції «держава у смартфоні»; створення наприкінці 2019 р. державного органу, який регулює питання діджиталізації в державі – Міністерства цифрової трансформації; запровадження додатку «Дія» з метою надання низки послуг в он-лайн форматі тощо.

За даними дослідження «E-Government Survey 2020» Україна демонструє стійку тенденцію до зростання рівня електронного урядування в державі. З-поміж чотирьох груп (країни з низьким, середнім, високим та дуже високим рівнями розвитку електронного уряду), які розглядаються у дослідженні, Україна належить до групи країн з високим рівнем показника. Однак, при цьому досвід передових практик зарубіжних країн, які очолюють рейтинг, зокрема, Естонії, Австралії, Данії, Південної Кореї, Фінляндії тощо, виявляється цікавим з метою подальшого вдосконалення цієї сфери у нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів надання електронних послуг в державі, зокрема, класифікації електронних послуг, особливостей та механізмів запровадження електронної взаємодії присвячені наукові праці таких науковців, як О. Берназюк, В. Коновал, Н. Костенюк, В. Логінов, М. Мазуркевич, І. Макаров, І. Тищенко, С. Чукут, Н. Яруліна та ін. Зарубіжному досвіду надання електронних послуг в системі електронного урядування приділяли увагу Н. Васильєва, І. Драган, Н. Ільчанинова, І. Кирилюк, Д. Крилов, М. Лахижа, А. Світлична, О. Якименко та ін. Питання державного управління в умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства свого часу були предметом наукових пошуків В. Бабаєва, А. Данько-Сліп-

цовой, О. Громико, В. Єжунінова, Р. Калюжного, Б. Колеснікова та ін.

Проте разом із наявністю низки публікацій, спрямованих на висвітлення зарубіжної практики надання електронних послуг в системі електронного урядування, сучасні реалії та подальші зрушення в цій сфері в державах, які є лідерами за показниками розвитку електронних форм взаємодії, зумовлюють необхідність подальших досліджень у цьому напрямі, що набуває додаткової актуальності в умовах реалізації концепції інформаційного суспільства.

Метою статті є аналіз теоретичних та практичних засад надання електронних публічних послуг в зарубіжних країнах в умовах розвитку інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. У процесі розбудови інформаційного суспільства у світі важливе місце посідає розвиток електронного урядування як взаємодія держави та її громадян. При цьому основою цього процесу є надання електронних публічних послуг.

Дослідження понять, які є базисом цієї взаємодії дали змогу встановити, що найчастіше під інформаційним суспільством розуміється така концепція постіндустріального сучасного суспільства, де провідну роль відіграє процес продукування, переробки та використання інформації, а також яке характеризується наявністю розвиненої інформаційної інфраструктури, високим рівнем доступності до необхідної інформації всіх членів суспільства, що можливо досягти шляхом саме електронної взаємодії.

Електронний формат взаємодії уряду з різними суб'єктами реалізується в державі через систему «електронного урядування» («e-governance»), основним компонентом якого є «електронний уряд» («e-government»), тобто взаємодія на рівні держави між урядом і різноманітними урядовими структурами, урядом та бізнесом, урядом і громадянами як споживачами адміністративних послуг.

Електронна послуга (або е-послуга) – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення (громадянину або юридичній особі) в електронному форматі за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів, завдяки чому, такий суб'єкт має змогу отримати послугу від держави (особистий документ, ліцензію, соціальну допомогу тощо) без особистого відвідування органів влади [11].

Відповідно до підходу Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського

Союзу, на сьогоднішній день до сфери саме публічних послуг віднесені послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління [8].

В основу теорії публічних послуг покладено досвід провідних країн світу (США, Канада, Великобританія), де ця практика почала зароджуватися з 80-х рр. XX ст. з трансформацією підходів та форм взаємодії між урядом та громадянським суспільством. В зарубіжній практиці для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». В Україні замість поняття «публічні послуги» спочатку використовувався термін «державні послуги» [1]. На сьогоднішній день у загальному розумінні публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічною адміністрацією і за рахунок публічних коштів (державних та місцевих) [9, с. 8]. До сфери публічних послуг (у зарубіжній практиці їх також часто називають «послуги загального інтересу» або SGI – «services of general interest») належить водопостачання, енергетика, освіта, громадський транспорт, поштові послуги, охорона здоров'я, телекомунікації, соціальне обслуговування, державне управління тощо.

У залежності від суб'єкта, що є постачальником публічних послуг розрізняють такі види публічних послуг: управлінські послуги (полягають у розробці та імплементації державної регу-

ляторної політики у певному секторі економіки або суспільного життя); адміністративні послуги (забезпечують інтереси і свободи фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень); соціальні послуги (уявляють собою комплекс заходів, спрямованих на окремі соціальні категорії громадян); неадміністративні послуги (не пов'язані із прийняттям владних рішень, зокрема, освітні, медичні послуги тощо) [9, с. 9].

При цьому в Україні часто окремо вживаються категорії «публічна послуга» та «адміністративна послуга», натомість, наприклад, у країнах Європейського Союзу ці поняття є тотожними. До них відносяться послуги (соціального, побутового, комунального, освітнього та ін. характеру), які надаються публічним сектором та за надання яких несе відповідальність органи публічного управління [5, с. 61].

У цілому, основні детермінанти, на яких ґрунтується система надання публічних послуг у зарубіжній практиці можна представити таким чином (рис. 1.1).

До основних засад та принципів розбудови системи надання електронних публічних послуг за кордоном, які, зокрема, зазначені у Талліннській декларації про електронне урядування можна віднести наступні:

- цифрова взаємодія;
- доступність, безпека та зручність використання;

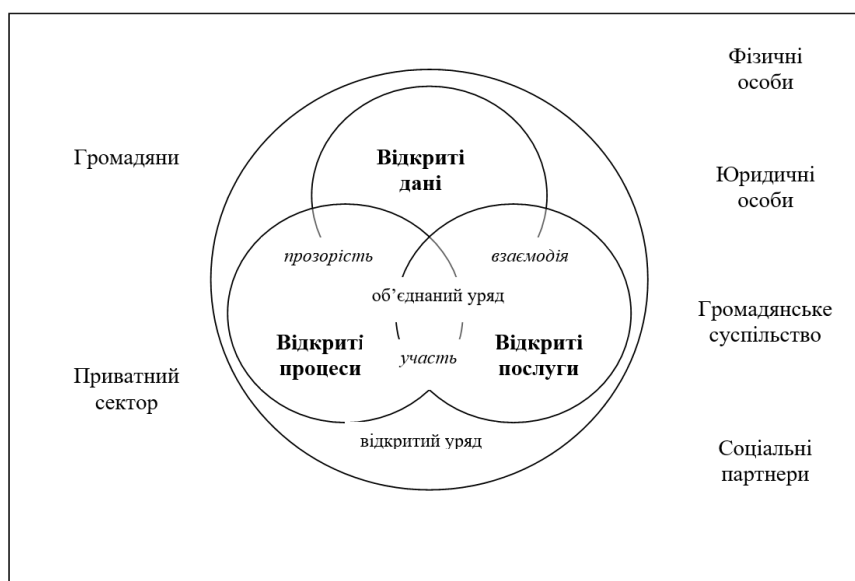


Рис. 1.1. Основні детермінанти, на яких ґрунтується система надання публічних послуг у зарубіжній практиці

* Складено авторами з використанням джерела [12]

- зменшення адміністративного навантаження;
- залучення громадян;
- стимули за використання цифрових послуг;
- захист персональних даних та конфіденційності;

– наявність механізму відшкодування та оскарження [14].

Розвиток системи запровадження електронних публічних послуг в європейських країнах тісно пов'язане із розвитком інформаційної культури населення. Так, за даними Європейської комісії, рівень охоплення населення держав-членів ЄС цифровими навичками зросли, зокрема, станом на 2019 р. щонайменше базовий рівень цифрових навичок має 58% населення ЄС.

Дослідження рейтингу країн-членів ЄС за індексом цифрової економіки та суспільства (DESI – Digital Economy and Society Index) у 2020 р. [13] дало змогу встановити, що такі держави, як Фінляндія, Швеція, Данія та Нідерланди мають найрозвиненішу цифрову економіку в ЄС, за ними йдуть Мальта, Ірландія та Естонія, найнижчі показники за індексом у Болгарії, Греції, Румунії та Італії.

Істотний вплив на зрушення у сфері електронної взаємодії спричинила також пандемія COVID-19. Так, протягом першого року пандемії підприємства значно розширили спектр використання цифрових технологій, оскільки індекс виявив значне зростання використання саме хмарних технологій. При цьому, цифрові технології запроваджувались, насамперед, великими

підприємствами, частково суб'єктами малого та середнього бізнесу.

За даними Євростату впродовж 2019 р. найбільше користувачів «електронного уряду», які взаємодіяли з урядом через електронні засоби комунікації спостерігались у Данії, Ісландії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Нідерландах, Естонії (рис. 1.2).

У зарубіжній практиці становлення та розвитку інформаційного суспільства виокремились такі його моделі [7]: західна (американська, європейська, скандинавська) та східна (японська, младоазійська, індійська).

В основі розбудови інформаційного суспільства відповідно до американської моделі – телекомунікаційний сектор, де важливим аспектом є розвиток інформаційної інфраструктури. У європейській моделі головний акцент робиться на широкому запровадженні послуг, які надаються за допомогою засобів інформаційно-комунікаційних технологій, безбар'єрному доступі до інформації тощо. Скандинавська модель розвитку інформаційного суспільства більшою мірою ґрунтується на підвищенні рівня знань та цифрової обізнаності населення.

Японська модель ставить за пріоритет розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, запровадження інформаційних послуг у всіх сферах життєдіяльності населення. У реалізації младоазійської моделі розбудови інформаційного суспільства провідне місце належить державі, яка через регуляторні механізми активно сприяє впровадженню новітніх інфор-

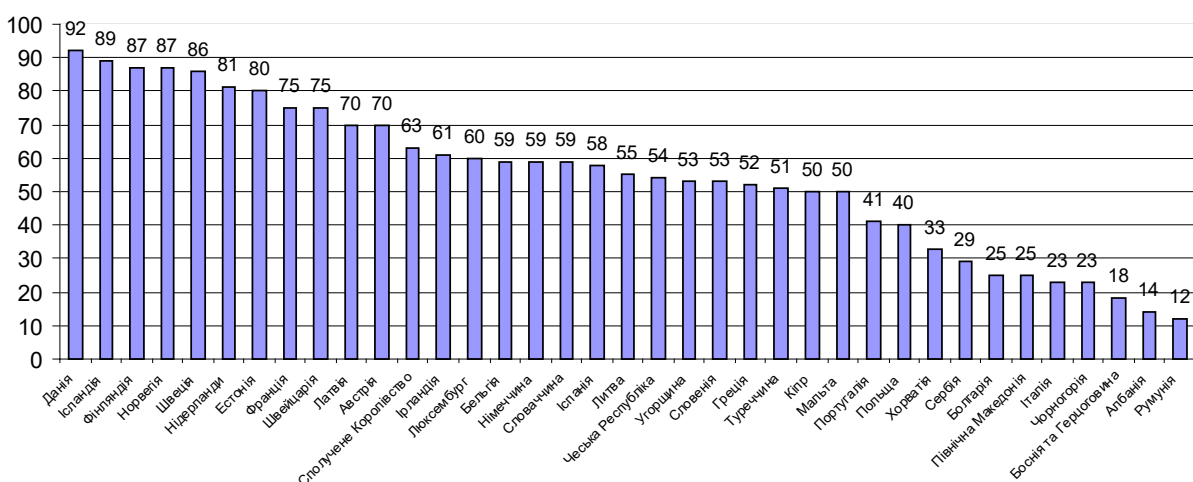


Рис. 1.2. Частка користувачів Інтернету (%) на території європейських держав, які взаємодіяли з урядом в он-лайн режимі впродовж останніх 12 місяців, 2019 р. *

* Складено авторами на основі статистичних даних Євростату

маційних розробок приватним сектором. Індійська модель є більшою мірою комбінованою та спрямована, з одного боку, на вдосконалення інформаційно-комунікаційної інфраструктури, з іншого, на експорт програмного забезпечення, надання послуг населенню на рівні світових стандартів тощо.

Перший акт, який регулював питання електронного урядування був прийнятий у США. Також одними з перших держав, які на законодавчому рівні закріпили порядок надання електронних послуг були Австралія, Данія, Франція, Італія, Великобританія. У свою чергу ці держави займають високі позиції у рейтингу ООН щодо електронного урядування [2, с. 45].

З огляду на перші місця у рейтингу за різними показниками, що характеризують розвиток інформаційного суспільства, західноєвропейських, скандинавських держав та країн Прибалтики, у дослідженні зробимо акцент на аналіз практичного досвіду цих країн у сфері надання публічних послуг через електронні формати взаємодії.

На окрему увагу у сфері надання електронних послуг населенню серед таких держав заслуговує досвід Естонії, де 99% публічних послуг доступні в режимі он-лайн 24 години на добу. Ця країна стала першою державою, яка реалізувала концепцію «електронної держави». Завдяки безпечній, зручній і гнучкій цифровій інфраструктурі Естонія досягла високого рівня прозорості в управлінні та побудувала широку довіру до свого інформаційного суспільства. В результаті Естонія щорічно заощаджує понад 1400 років робочого часу і є гнучким середовищем для розвитку підприємницької діяльності [6].

Серед основних послуг, які надаються її громадянам є: Е-поліція – отримання квитанцій для оплати штрафів за порушення правил дорожнього руху засобом електронної пошти; Е-школа – система взаємодії шкільної адміністрації з батьками учнів, представлена у формі електронного щоденнику, який включає у тому числі отримані учнями оцінки, розклад занять, домашні завдання тощо; ID-квиток – електронний сервіс, який дозволяє здійснювати купівлю квитків на муніципальний транспорт, відвідування закладів культури тощо; Е-пенсія – електронна система обслуговування громадян з питань отримання пенсій, вибору пенсійних фондів тощо; Е-депозитарій – централізований реєстр усіх акціонерних товариств та цінних паперів у країні [4, с. 30].

Для бізнесу Естонії урядом також передбачено широкий спектр електронної взаємодії. Так, країна є однією із найбільших показників кількості стартапів на душу населення, однією з причин чого, є легкість відкриття бізнесу. Новий суб'єкт господарювання тут можна зареєструвати в режимі он-лайн менш ніж за 20 хвилин. При цьому 98% нових підприємств вносяться до електронного реєстру в цифровому вигляді.

Зі Скандинавської групи країн цікавим виявляється досвід Данії у частині розбудови системи електронного урядування та надання електронних послуг. Початком цього процесу в державі можна вважати введення CPR-реєстру населення країни у 1968 р. На початку 2000-х рр. в Данії було розвинуто систему електронного цифрового підпису, налагоджено обмін електронними рахунками-фактурами через систему e-Invoicing, розроблено міждержавні портали для сфери охорони здоров'я, а також для взаємодії на засадах державно-приватного партнерства. У подальшому було запроваджено міжурядову систему «EasyID» для перевірки ідентичності й міждержавну «Цифрову пошту» для комунікації громадян та бізнесу із державними органами влади. Починаючи з 2008 р. в Данії були реалізовані перші транзакційні послуги, які передбачали можливість здійснення платежів в електронному форматі. Зокрема, в режимі он-лайн проводилася оплата штрафів за порушення правил дорожнього руху, податків, державних зборів, мита тощо, а з 2009 р. – оплата комунальних послуг [10].

Сучасний стан сфери надання електронних послуг за кордоном характеризується низкою тенденцій [3, с. 37-39]:

1. Поєднання та інтеграція каналів надання послуг. У цьому аспекті важливим виявляється не просто переведення всіх послуг в електронний формат, а ефективне співвідношення каналів, через які надаються електронні послуги, із потребами та запитамися споживачів цих послуг й з особливостями певної публічної послуги. У цій частині найбільші зрушення спостерігалися в таких державах, як Австралія, Данія, Нідерланди, Сполучені Штати Америки, Великобританія.

2. Персоніфікація публічних послуг під потреби конкретного громадянина. Такий підхід передбачає групування користувачів послуг відповідно до певних характеристик, зокрема, вік, стать тощо), що в результаті дозволяє пристосувати зміст публічної послуги до індивідуаль-

них потреб користувачів. Ця практика активно використовується в Нідерландах, також таким прикладом може слугувати сайт Міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення Республіки Корея.

3. Використання мобільних технологій. Найбільш затребуваною таким метод буде в місцевості сільського типу, а також в країнах, що розвиваються, де спостерігається обмеженість та нерівний доступ до ресурсів. Прикладом такої практики є мобільний веб-сайт Міністерства сільського господарства США у частині продовольчої безпеки та електронний портал державних послуг GobiernoUSA.

4. Використання соціальних мереж. Так, наприклад, Іспанія застосовує ресурс соціальних мереж в податковому управлінні, а в Чилі використання соціальних мереж (Facebook, Twitter тощо) є одним з офіційно визнаних каналів взаємодії громадян з органами публічної влади. Також соціальні мережі використовуються владою великих міст США (зокрема, Вашингтон, Сан-Франциско, Чикаго) для обробки запитів громадян.

Висновки. Досвід тих країн, які активно запроваджують у державі концепцію інформаційного суспільства, свідчить про те, що одним із ефективних інструментів його розбудови є надання публічних послуг в електронному форматі, що сприяє реалізації принципів відкритості та рівного доступу до інформації у взаємодії «уряд» – «суспільство». Основним підґрунтям до досягнення високих показників у цій сфері є рівень інформаційної культури населення, розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури та диверсифікація каналів доведення послуг до їх споживача (поєднання та інтеграція каналів надання послуг; персоніфікація публічних послуг під потреби конкретного громадянина; використання мобільних технологій; використання соціальних мереж тощо).

Список використаної літератури:

- Абраменко Ю. Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayzyu.pdf).
- Декалюк О. В. Концепція електронного урядування в практиці зарубіжних країн. *Держава та регіони*. Серія: Економіка та підприємництво. 2020. № 4 (115). С. 43 – 47.
- Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. К., 2017. Частина 10: Електронні послуги / [Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба]. К., 2017. 60 с.
- Крилов Д. В. Досвід окремих європейських держав у сфері здійснення публічно-сервісної діяльності органами державної влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 117 – 121.
- Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 824. С. 60 – 64.
- Мережева країна: як Естонія запровадила е-урядування. URL: <https://internetua.com/merejeva-krayina-yak-estoniya-zaprovadila-e-uryaduvannya> (дата звернення: 25.11.2020).
- Олефір І. В. Моделі побудови інформаційного суспільства. *Політикус*. 2017. Вип. 5. С. 35 – 38.
- Розвиток системи надання електронних послуг в Україні. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3452-rozvitok-sistemi-nadannya-elektronnih-poslug-v-ukraini> (дата звернення: 19.11.2020).
- Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро. 2017. 156 с.
- Чукот С. А., Полярна В. Л. Основні напрями та пріоритети надання електронних послуг в країнах Європейського Союзу: на прикладі Данії. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1015> (дата звернення: 29.11.2020).
- Що таке електронна послуга? Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/usi-pitannya-po-e-poslugam/sho-take-elektronna-posluga> (дата звернення: 15.11.2020).
- Co-creation of digital public services. URL: https://www.mobile-age.eu/pdf/Co-creation_of_digital_public_services-European_Commission.pdf (дата звернення: 22.11.2020).
- Digital Economy and Society Index (DESI) 2020: Questions and Answers. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1022 (дата звернення: 27.11.2020).
- Digitalisation, SMEs and public services. URL: https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/events/Brussels_Digital_transformation/2_EC_Digital_government_business.pdf (дата звернення: 25.11.2020).

Merzlyak A., Boklag V., Vikhort Iu. Foreign experience of electronic public services system development under conditions of information society fostering

The article deals with the process of provision of electronic public services in the world as a basis for the development of e-government in the process of interaction between the state and its citizens while building the information society. The content of key aspects of such interaction is considered, in particular, the content of the concepts "information society", "e-governance", "e-government", "e-service" is revealed.

It was found that in foreign practice now the area of public services involves SGI or "services of general interest", including water supply, energy, education, public transport, postal services, health care, telecommunications, social services, public administration etc., which could be grouped into the following categories: managerial, administrative, social and non-administrative services.

The main determinants on which the system of public services provision in foreign practice is based (open data, open processes and open services), implementing on the principles of transparency, participation and interaction between the main stakeholders of this process (government, individuals and legal entities, civil society, other social partners) are defined.

It was specified that the main aspects and principles of building a system of electronic public services abroad include: digital interaction; availability, safety and simplicity of use; reduction of administrative burden; involvement of citizens; incentives for digital services use; protection of personal data and confidentiality; the existence of a mechanism for reimbursement and appeal.

It is established that the development of the system of electronic public services in foreign countries especially is closely related to the development of information culture of the population. A survey of Digital Economy and Society Index (DESI 2020) on the territory of the EU Member States found that such countries as Finland, Sweden, Denmark and the Netherlands have the most developed digital economies in the EU. Among the countries with the largest share of users interacting with the government through electronic means of communication were Denmark, Iceland, Finland, Norway, Sweden, the Netherlands and Estonia. The analysis of main tendencies and practice of electronic services implementation in such countries as Estonia, Denmark etc. was carried out.

Keywords: e-services, e-governance, government, openness, information society, public service, administrative service.

УДК 351: 331.101.262:33

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.22>**В. Оврамець**аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

У статті представлено концептуальні засади інституціоналізації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації. Визначено особливості функціонування механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, які побудовані на інституційному підході, охоплюють цілі, загальні і специфічні принципи (інформаційності – реалізація сучасних інформаційно-цифрових технологій у системі розвитку інтелектуального потенціалу; гнучкості – можливість своєчасно адаптуватись до змін сучасного інформаційного суспільства; інноваційності – спроможність формувати та реалізувати результати інтелектуальної діяльності; алгоритмічності – дотримання послідовності організації інтелектуальної діяльності, контроль і моніторинг результатів розвитку інтелектуального потенціалу; цифровізації – забезпечення формування й реалізації єдиної інформаційно-цифрової моделі для управління розвитком інтелектуального потенціалу), заходи, методи й інструменти формування стратегії розвитку інтелектуального потенціалу в умовах цифровізації відповідно до сучасних потреб держави й суспільства зокрема. Систематизовано класифікацію механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, що спонукало до виокремлення двох класифікаційних груп: 1) функціональні механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: законодавчий, організаційно-адміністративний, мотиваційний, фінансово-економічний; 2) комплементарні механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: інформаційний, комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності, науково-освітньої інтеграції. Зазначено, що механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації повинні застосовуватися у комплексі, забезпечуючи модернізацію державної інноваційної політики.

Ключові слова: інтелектуальний потенціал, публічне управління, розвиток, інновації, механізми, цифровізація.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві інтелектуальний потенціал стає основою багатства. Саме він визначає конкурентоспроможність економічних систем, виступає ключовим джерелом їх розвитку. У процесі створення, трансформації й використання інтелектуального потенціалу беруть участь комерційні підприємства, державні й суспільні установи та організації, тобто всі суб'єкти ринкових відносин. Спроможність держави створювати й ефективно використовувати інтелектуальний потенціал визначає силу нації, її добробут. Сучасний етап суспільного розвитку характеризується ключовою роллю інновацій і високих технологій в економіці. В умовах становлення постіндустріального суспільства здійснюється перехід від моделі економічного розвитку, заснованої на експорті природних ресурсів,

до економіки знань, що є найпотужнішим відтворювальним ресурсом людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук напрямів та заходів щодо удосконалення управління інтелектуальним потенціалом України представлено у наукових працях таких вітчизняних науковців як: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергальюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

Мета статті – обґрунтування науково-прикладних засад формування та реалізації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації.

Виклад основного матеріалу. Становлення інформаційного суспільства підвищує рівень зацікавленості інтелектуального потенціалу в інноваційному розвитку, що проявляється у динамічному зростанні масштабів використання інформаційних технологій і ресурсів для забезпечення розвитку в умовах цифровізації та консолідації потужного інтелектуального потенціалу країни. На основі систематизації поглядів науковців щодо обґрунтування методологічних підходів до дослідження інформаційного суспільства виявлено їх різноманітність за рівнем конкретизації, масштабу, складності, повноти та можливості визначення компонентного складу і детермінантів розвитку інтелектуального потенціалу. Тому нами пропонується використовувати саме інституційний підхід до дослідження особливостей розвитку інтелектуального потенціалу, який дозволяє представляти зміни у взаємовідносинах між суб'єктами економічних відносин на певний період часу, які обумовлені генеруванням нових знань та розповсюдженням інформаційних технологій, що, у свою чергу, призводить до трансформації державних і ринкових інституцій. Тобто інституційний підхід сприяє дослідженню інтелектуального потенціалу з позиції взаємообумовленого впливу інформаційних ресурсів та технологій на інститути розвитку в умовах цифровізації інтелектуального потенціалу (наукові організації, представники органів влади, реальний сектор економіки, суспільство). Такі інститути визначають нові правила соціально-економічної поведінки для інтелектуального потенціалу в умовах зростаючої ролі та значення для неї інформаційних ресурсів і технологій.

Зауважимо, що методи дослідження інтелектуального потенціалу в умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства є значно диференційованими, а їх вибір залежить перш за все від наявного інформаційного забезпечення та цілей проведеного дослідження. На сучасні недоліки у становленні інформаційного суспільства та її забезпечення наголошують вітчизняні науковці.

Провідні науковці представляють підходи щодо врегулювання проблеми реалізації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, згідно з якими такий процес розглядається у відповідності до таких визначальних позицій:

1. Реалізація механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу

України в умовах цифровізації як лінійного процесу безпосередньо передбачає, що ключовими організаційними умовами щодо їх успішного виконання є: конкретні цілі і стандарти щодо реалізації діяльності; забезпеченість актуальними ресурсами (фінансово-економічними, матеріальними, інформаційно-комунікаційними, інтелектуальними тощо); ефективні структурно-організаційні структури; визначені норми, які регламентують діяльність щодо організацій і їх відносини по відношенню до владних структур; дієва система комунікації й координації відповідної діяльності для різних структур, що залучені до процесу реалізації таких механізмів.

2. Реалізація механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації як комплекс виважених дій різних державних інституцій, які пов'язані із постійною адаптацією різних учасників на протязі усього динамічного процесу функціонування механізмів до відповідних умов та завдань, які варто врегульовувати. У свою чергу важливу роль насамперед відіграють інформаційні системи й канали для зворотного зв'язку, які дають спроможність представляти події, які відбуваються, й отримані позитивні результати.

3. Реалізація механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації як діяльність із конкретними принципами, які є формальними або ж неформальними, визначеними на початку або ж такими, які визначаються учасниками реалізації механізмів на засадах накопиченого позитивного досвіду. Дотримання специфічних принципів у процесі розробки стратегії дає реальну можливість визначити ключову роль для кожного учасника й якомога швидше реалізувати засади організації [1].

Результати аналізу наукових напрацювань із даної проблематики дають підстави для представлення доцільності визначити сукупність комплексних механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, які, за відповідними функціональним призначенням, визначають собою ряд механізмів: організаційно-економічні, законодавчі, мотиваційні, суспільно-політичні й інші [2-3].

Отже, враховуючи проведений аналіз, нами здійснено систематизацію механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації:

1) законодавчий – актуальним є оновлення й модернізація відповідного законодавства, розробка інноваційних моделей щодо управління й політичних рішень, відкритих та демократичних. Також провідними дослідниками актуалізується перспективність розробки системи управління, яка максимально враховує положення суспільної думки, нейтралізує залежність щодо прийняття рішень від певних службових осіб, й організації чіткого високопрофесійного, освітньо-наукового, аналітичної й прогностичної підтримки управлінських рішень [4].

2) фінансово-економічний – враховує особливості фінансування інтелектуального потенціалу, а також напрямів його удосконалення. Головною стратегічною метою у напрямку розвитку інтелектуального потенціалу дослідники вважають становлення в суспільстві розгляду чіткої пріоритетності такої сфери [5].

3) організаційно-функціональний – інтерпретується як перспективність переосмислити ключову роль щодо людського фактора у суспільстві загалом й в сфері освіти зокрема. Мова йде про антропоцентричний підхід у сприянні підготовки фахівців, в основі якого безпосередньо лежить поняття інтелектуального потенціалу, певна сукупність знань й умінь, сформованих компетенції, спроможностей індивідуума, які набуті у ході отримання якісної освіти, належної професійної підготовки й практичного досвіду, що є базисом, який забезпечить активну участь у сприянні суспільного виробництва.

4) глобалізаційний – поступова інтеграція України до єдиного освітнього європейського простору зумовлюючи перспективність розробки механізмів реалізації дієвої євроінтеграційної освітньої політики. Ефективною для залучення дієвого міжнародного досвіду є стратегія виваженого взаєморозуміння, під якою розглядають академічну співпрацю, організаційне партнерство й взаємний обмін. Підтримуємо думку щодо необхідності врахування позитивного зарубіжного досвіду до потреб України [6].

Визначено особливості функціонування механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, які побудовані на інституційному підході, охоплюють цілі, загальні й специфічні принципи (інформаційності – реалізація сучасних інформаційно-цифрових технологій у системі розвитку інтелектуального потенціалу; гнучкості – можливість своєчасно адаптуватись до змін сучасного інформаційно-

го суспільства; інноваційності – спроможність формувати та реалізувати результати інтелектуальної діяльності; алгоритмічності – дотримання послідовності організації інтелектуальної діяльності, контроль і моніторинг результатів розвитку інтелектуального потенціалу; цифровізації – забезпечення формування й реалізації єдиної інформаційно-цифрової моделі для управління розвитком інтелектуального потенціалу), заходи, методи та інструменти задля формування стратегії розвитку інтелектуального потенціалу відповідно до сучасних потреб держави й громадськості зокрема. Систематизовано наукові погляди до класифікації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, що спонукало до виокремлення двох груп: 1) функціональні механізми: законодавчий, організаційно-адміністративний, мотиваційний, фінансово-економічний; 2) комплексні механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: інформаційний, комерціалізаційний, науково-освітньої інтеграції. Акцентовано у вагу на тому, що механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації повинні застосовуватися у комплексі, забезпечуючи удосконалення державної інноваційної політики. Структуру механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації представлено у вигляді концептуальної схеми на рис. 1.

Доведено, що функціонування механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації відбувається на основі використання *прямих* (безпосередньо діють на функціонування учасників й стейкхолдерів ринку інтелектуальних ресурсів (державне замовлення, ліцензування, акредитація, квотування, пільги й субсидії, бюджетне фінансування) й *опосередкованих* (регламентують дії та інтереси учасників інтелектуального потенціалу шляхом формування певних організаційно-економічних умов, які орієнтують їх дії у потрібному напрямі (кредитування, оподаткування, амортизаційні відрахування тощо) методів регулювання.

До інструментів механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації запропоновано віднести: *нормативно-правовий* (затвердження обов'язкових для виконання юридичних норм



Рис. 1. Концептуалізація механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації*

*Джерело: розроблено авторкою

(правил) поведінки суб'єктів освіти (Конституція України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази, розпорядження тощо); *фінансово-економічний* (сприятливе економічне середовище для суб'єктів ринку освітніх послуг на засадах надання ресурсної підтримки, проектного фінансування тощо); *організаційно-адміністративний* (ліцензування, цільові програми, акредитація, проекти тощо); *мотиваційний* (моральне заохочення й популяризація цілей та змісту політики освіти; заохочення благодійництва, спонсорства тощо); *комплементарний* (проведення аналізу, оцінки, своєчасного прогнозування, моніторингу, планування стратегічних заходів, використання блокчейн-технології, тощо). Використання таких інструментів державою систематично й послідовно впливає на інтелектуальний потенціал у контексті підтримки оптимальних соціально-педагогічних, організаційно-функціональних, правових, інтелектуальних, матеріально-фінансових й інших умов їх модернізації, забезпечення високоякісних освітніх послуг й рівного доступу до освіти, сприяння підтримки глобалізаційних процесів у економіці.

Висновки. Сучасний розвиток суспільства характеризується стійкістю впровадження нових технологій та швидкістю поширення інформації в глобальному просторі. Інтелектуальна діяльність, яка використовує значну кількість даних, що потребують проведення своєчасного збору, обробки та статистичного аналізу, який зазвичай перебуває від впливом різного роду факторів (людських, технологічних тощо), актуалізуючи цим самим необхідність впровадження цифрових технологій. Систематизовано наукові погляди до класифікації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації, що спонукало до виокремлення двох груп: 1) функціональні механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: законодавчий, організаційно-адміністративний, мотиваційний, фінансово-економічний; 2)

комплементарні механізми публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: інформаційний, комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності, науково-освітньої інтеграції. Ідентифіковані інструменти механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації: сприятливе економічне середовище для суб'єктів ринку освітніх послуг на засадах надання ресурсної підтримки, проектного фінансування; ліцензування, цільові програми, акредитація, проекти; моральне заохочення й популяризація цілей та змісту політики освіти; заохочення благодійництва, спонсорства; проведення аналізу, оцінки, своєчасного прогнозування, моніторингу, планування стратегічних заходів, використання блокчейн-технології.

Список використаної літератури:

1. Кісь С. Я. Наукові основи інтелектуалізації діяльності підприємств: дис. докт. ек. наук : 08.00.04. / Кісь С. Я. Івано-Франківськ, 2016. 494 с.
2. Кравчук Н. О. Споживчий капітал як елемент інтелектуального капіталу: сутність та структура. Ефективна економіка. 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2199>.
3. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_1_30
4. Білоус І.М. Захист прав інтелектуальної власності: український і зарубіжний досвід. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 11. С. 20-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmd_u_pr_2016_11_4
5. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14
6. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.

Ovramets V. Institutionalization of mechanisms of public management of intellectual potential development of Ukraine in the conditions of digitalization

The article presents the conceptual principles of institutionalization of mechanisms of public management of the development of intellectual potential of Ukraine in the context of digitalization. Peculiarities of functioning of mechanisms of public management of development of intellectual potential of Ukraine in the conditions of digitalization which are built on institutional approach, cover the purposes, the general and specific principles (information - realization of modern information and digital technologies in system of development of intellectual potential; flexibility - possibility to adapt

information society, innovation - the ability to form and implement the results of intellectual activity, algorithmic - compliance with the sequence of intellectual activity, control and monitoring of the results of intellectual potential, digitalization - ensuring the formation and implementation of a single information and digital model and tools for forming a strategy for the development of intellectual potential in the context of digitalization in accordance with the modern needs of the state and society in particular . The classification of mechanisms of public management of development of intellectual potential of Ukraine in the conditions of digitalization is systematized that has led to allocation of two classification groups: 1) functional mechanisms of public management of development of intellectual potential of Ukraine in the conditions of digitalization: legislative, organizational-administrative, motivational, financial-economic; 2) complementary mechanisms of public management of the development of intellectual potential of Ukraine in the context of digitalization: information, commercialization of the results of intellectual activity, scientific and educational integration. It is noted that the mechanisms of public management of the development of intellectual potential of Ukraine in the context of digitalization should be applied in a complex, ensuring the modernization of state innovation policy.

Key words: *intellectual potential, public administration, development, innovations, mechanisms, digitalization.*

УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.23>**Т. Л. Шестаковська**доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ В МОДЕЛІ ЗБАЛАНСОВАНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті запропоновано модель детінізації в системі забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку держави. Реалізація такої моделі передбачає здійснення заходів у такій послідовності етапів – розробка концепції моделі та стратегії її реалізації; формування ефективного інституційного базису з урахуванням стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку; багатофокусне цільове управління процесом легалізації і протидії корупції, яке передбачає: руйнування фінансового базису іллегальної економіки та корупції і посилення конкурентоспроможності легального господарювання; обмеження деструктивного впливу зовнішніх та внутрішніх екстерналій; запровадження парадигми економічного розвитку на засадах екологічності, інноваційності та соціальної справедливості; досягнення рівня соціально-економічного розвитку країн ЄС та поглиблення євроінтеграційного процесу в раціонально доцільних формах і секторах економіки; забезпечення досягнення генеральних цілей моделі; моніторинг ефективності досягнення цілей та наслідків запровадження стратегії; визначення негативних та неефективних компонент моделі та їх усунення при коригуванні цілей і удосконаленні стратегії соціально-економічного розвитку. До основних принципів необхідної реалізації компоненти макромоделі, яка передбачає багатофокусну системну легалізацію економіки та протидію корупції віднесемо: наукову обґрунтованість; системність; послідовність і поетапність дій; врахування інтересів усіх верств населення та обмежень на ресурси; оперативне реагування на деструктивні впливи і протидію реалізації; коригування тактичних цілей, залежно від ситуації в економіці та глобальному середовищі; посилення дієвості мотиваційних, а не репресивних заходів легалізації економіки та протидії корупції; забезпечення прозорості законодавчої та судової системи; збалансованість обсягів витрат та ефектів при досягненні основних цілей моделі.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, механізми, детінізація, тіньова економіка, модель, протидія.

Постановка проблеми. З врахуванням вагомого впливу глобалізації на показники соціально-економічного розвитку країн та пов'язаних з цим негативних наслідків, зокрема зростання корупції та тіньового сектора економіки необхідно окреслити концептуальні засади побудови макромоделі збалансованого соціально-економічного розвитку. Незважаючи на значну кількість теоретичних розробок у різних аспектах моделювання розвитку практично жодна з них не враховує взаємозв'язку між тіньовою економікою, корупцією та показниками соціально-економічного зростання (тим більше у глобальному вимірі), які здійснюють вагомий обмежуючий вплив на безпеку національної економіки. Натомість, часто тіньова економіка та корупція розглядаються або як чинники короткострокового впливу, які вимагають оперативної протидії, або

як фактори, що в умовах недостатньої ефективності інституційного базису сприяють економічному зростанню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку державної політики детінізації національної економіки здійснено такими зарубіжними вченими, як Дж. Гросман, Ф. Бретт, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Р. Седдіг, Дж. Робінсон, К. Коттке, Дж. Жданович та іншими. Теоретичні та методологічні аспекти розробки державної політики детінізації національної економіки містяться в працях вітчизняних учених, зокрема таких як: О. Барановський, В. Бодров, З. Варналій, Л. Воронова, Н. Гончарук, С. Гуржій, О. Дяченко, В. Некрасов, Г. Рябцев, С. Синянський та інших. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що залишається

низка проблем, яка не отримала належного висвітлення та розв'язання.

Мета статті – обґрунтування пріоритетних напрямів детінізації національної економіки в моделі збалансованого соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Концептуально обґрунтування парадигми національного розвитку повинно неодмінно врахувати деформованість структурної побудови економіки та суспільства (співвідношення елементів складу соціально-економічної системи та взаємозв'язків між ними) та інституційного базису. Формування інституціонального базису соціально-економічної системи як асоціального (домінування неформальних правил поведінки економічних агентів над офіційними і формування останніх в інтересах окремих верств суспільства, недовіра організацій у забезпеченні дотримання офіційних норм і правил) унеможливорює стратегічну перспективу розвитку як економіки, так і соціуму країни.

Нагромаджений негативний потенціал екологічного та техногенного характеру, вкрай негативні тенденції вичерпання природних (енергетичних, водних, лісових, земельних) ресурсів та набутих факторних переваг (матеріальної бази, людського та інтелектуального капіталу) дозволяють стверджувати про істотні обмеження на ресурси для інтенсивного розвитку „суспільства споживання” чи суспільства зростаючого добробуту.

Враховуючи викладені застереження розглянемо такі сфери і сектори суспільного та економічного розвитку, як: політико-інституціональні; фінансові; економічні; демографічні; соціальні; технологічні; екологічні. Підкреслимо, що саме наведені виокремлення та типологізація є підставою для обґрунтування об'єктів і предметів впливу сукупності інструментальних чинників багатофокусної системної детінізації національної економіки. Тому вказані сфери і сектори розширені і доповнені найбільш вразливими за критеріями ефективності тіньового господарювання і корупційних дій та вірогідності збитків і невідворотності покарання: митне регулювання; акцизна політика; фізична інфраструктура міжнародного руху товарів (робіт, послуг), трудових ресурсів; криміналізація підприємництва, корупція у вищій освіті; тінізація виборчого суспільно-політичного процесу; захист прав на об'єкти інтелектуальної власності; виробництво і ринки сільськогосподарської продукції; ринок

праці в сільській місцевості; „відмивання брудних” коштів; суспільна легітимізація права приватної власності.

Зрозуміло, що наведені об'єкти і предмети регуляторних впливів багатофокусної детінізації будуть розширені на етапах оперативного моніторингу отриманих результатів і коригування стратегії та проблемно-цільових програмних заходів. Виокремлення їх як стратегічно пріоритетних знову ж таки пов'язане з системним характером їх взаємозв'язків та впливу на інші компоненти структурних деформацій і диспропорцій у вигляді тіньової економіки і корупції.

До внутрішніх політико-інституційних загроз економічній безпеці і передумов віднесемо: відсутність реальної (науково-обґрунтованої) стратегії соціально-економічного розвитку; короткотерміновість політичних циклів; стійке збільшення кількості політичних партій та посилення протистояння між ними; невиконання декларацій щодо відмежування представників бізнесу від влади проникнення у владу представників кримінального середовища; намагання владною елітою закріпити соціально неприйнятні результати несправедливого перерозподілу національного багатства під час приватизації поглиблення структурних деформацій та диспропорцій внаслідок цього; прийняття суперечливих або асоціальних законодавчих актів та нормативно-розпорядчих документів; невідповідність інституційного забезпечення стратегічним пріоритетам реалізації концепції обмеженого соціально-економічного розвитку [1-2].

Наголошуючи на важливості врахування вказаних передумов, окреслимо концептуальні підходи до формування макромоделі збалансованого обмеженого соціально-економічного розвитку, генеральна мета якої співзвучна назві моделі. До сукупності генеральних цілей реалізації моделі віднесемо: по-перше, підвищення якості життя громадян та рівня конкурентоспроможності людського капіталу (як цільовий орієнтир досягнення – індекс якості життя (QLI); по-друге, забезпечення збалансованості і сталості – економічного зростання (з темпами їх збереження 3-5 % на рік) з урахуванням вичерпання ресурсів та їх збереження для майбутнього розвитку (цільовим орієнтиром є індекс природного балансу (FBI)). До оперативних цілей доцільно віднести зростання індекса конкурентоспроможності країни (GCI).

З певним спрощенням, сучасні моделі еко-

номічного зростання, які за результуючу змінну переважно приймають обсяг ВВП у розрахунку на одну особу, можна представити як функцію від факторів: чисельності економічно активного населення; якості довкілля; сумарної вартості капітальних активів науково-технологічного рівня розвитку. В контексті об'єкта і предмета нашого дослідження і, з урахуванням проведеного у другому і третьому розділах аналізу, наведений перелік факторів доцільно доповнити якістю суспільних інституцій та зовнішніми впливами глобалізації і внутрішніми екстерналами (зростання тінізації економіки та поширення корупції):

$$Y = f(P, T, X, R, I, Z, V), \quad (1)$$

де Y – темпи зростання валового внутрішнього продукту на одну особу (річна процентна зміна); P – чисельність економічно активного населення (млн. осіб); T – якість довкілля (інтегральний індекс природного балансу); X – якість суспільних інституцій (інтегральний показник якості інституціонального базису); R – сумарна вартість капітальних активів (млрд грн); I – рівень розвитку технологій (індекс технологічної оснащеності); Z – зовнішні екстерналиї (інтегральний індекс глобалізації); V – внутрішні екстерналиї (рівень тіньової економіки у розрахунку до офіційного ВВП, індекс сприйняття корупції).

При побудові науково обґрунтованих концептуальних засад макромоделі соціально-економічного розвитку, відштовхуючись від домінантного критерію збереження ресурсів для майбутнього розвитку необхідна не стільки цільова орієнтація на максимізацію економічного зростання, скільки на інтенсивний розвиток і максимізацію використання людського капіталу та забезпечення екологічної стійкості.

При розробці моделі враховано необхідність раціональної інституційної трансформації, яку доцільно здійснити з обґрунтуванням умов інституційного проектування: вибір інституційного простору; ресурсні обмеження; технологічні обмеження; особливості культури та людського капіталу; політичні обмеження; компліментарність інститутів та послідовність проведення реформ, поступове послаблення обмежень; стримування перерозподільної активності; формування позитивних інституційних очікувань та стимулювання руху у межах прийнятої траєкторії інституційних змін; використання чинників соціально-економічного

зростання; розробка перспективних траєкторій [3-4].

Запровадження моделі включає послідовність таких етапів (рис. 1): розробка концепції моделі; стратегія реалізації моделі (субетапи – запровадження досконалого інституційного базису з урахуванням стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку: легалізація економіки, протидії корупції, легітимізації капіталів, набутих під час приватизації; обмеження деструктивного впливу зовнішніх екстерналій; вирівнювання соціально-економічного розвитку різних регіонів та прошарків населення; запровадження моделі економічного зростання екологічності, інноваційності та соціальної справедливості; досягнення рівня розвитку країн ЄС та поглиблення євроінтеграційного процесу [5]; досягнення генеральних цілей збалансованого соціально-економічного розвитку); моніторинг ефективності досягнення цілей та соціально-економічних наслідків запровадження моделі, визначення негативних та нераціональних компонент моделі та їх усунення при коригуванні стратегії розвитку на довготривалу перспективу.

Детальніше зупинимось на сутнісних характеристиках етапу легалізації економіки та протидії корупції, як однієї з невід'ємних і домінантних компонент моделі. Системний характер заходів легалізації господарювання чи протидії корупції обумовлений тим, що ці негативні явища стосуються всієї великої соціально-економічної системи країни та всієї множини її складових підсистем, елементів, структурної побудови. При реалізації стратегії легалізації та протидії корупції для забезпечення (системності) доцільно застосовувати інструменти багатофокусного впливу, з розробкою відповідних інституційних та методологічних засад досягнення кожного з проблемно-цільових орієнтирів. Фокусна (концентрована) дія інструментальних чинників легалізації економіки чи протидії корупції пов'язана або визначається взаємозв'язками між цими явищами чи їх конкретними формами у різних підсистемах (секторах, сферах) соціально-економічної системи.

До основних компонент багатофокусної моделі детінізації в системі збалансованого соціально-економічного розвитку держави віднесемо легалізацію економіки та протидію корупції в інституційній, соціальній, гуманітарній, інформаційній, технологічній сферах. До базових складників системи, успішність лега-

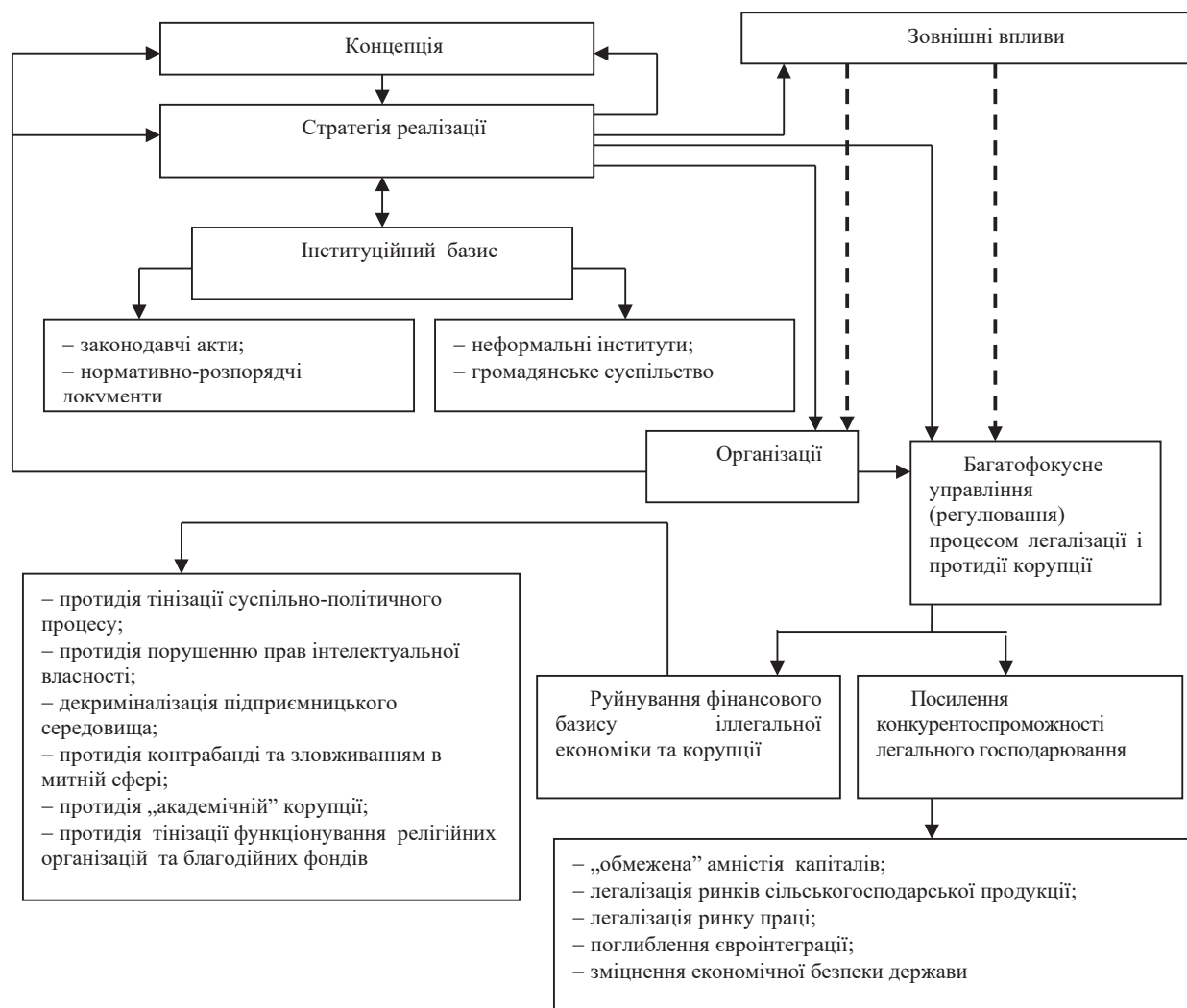


Рис. 1. Етапи запровадження макромоделі збалансованого соціально-економічного розвитку

*Джерело: розроблено автором

лізації у яких матиме безпосередній вплив на стратегічний розвиток, віднесемо: (а) у сфері посилення якості людського капіталу – протидія корупції у сфері освіти, науки та охорони здоров'я; (б) в інституційній сфері – забезпечення прав власності, мінімізація впливу нерациональної „трансплантації” інститутів, посилення контролю над фінансуванням політичного процесу, реформування митних органів; (в) в інформаційно-технологічній сфері – захист прав інтелектуальної власності; посилення контролю над трансфером інформації та елімінація деструктивного впливу „high-hume” технологій; (г) в економічній сфері – посилення мотивації легальної діяльності суб'єктів господарювання та конкурентоспроможності легального сектора в протидії тіншовому сектору економіки [6].

Системні заходи з детінізації економіки дають можливість мінімізувати вичерпання потенціалу факторів економічного зростання, що, відповідно, призводить до підвищення рівня економічної безпеки. В остаточному результаті це сприяє досягненню генеральної мети – сталого збалансованого соціально-економічного розвитку. Для оперативного реагування на зовнішні та внутрішні виклики, які можуть обмежувати позитивні наслідки соціально-економічного розвитку необхідно здійснювати моніторинг загроз і передумов нарощення потенціалу у процесі запровадження пропонованої моделі.

Висновки. З урахуванням базисних теоретичних положень моделей економічного розвитку та виявлених щільних взаємозв'язків між корупцією, тіншовою діяльністю, економіч-

ною безпекою і зростанням економіки, а також внутрішніх і зовнішніх загроз, ризиків та потенційних можливостей (політико-інституційних, фінансово-економічних, демографічних, соціальних, технологічних, екологічних) концептуальні основи побудови макромоделі збалансованого обмеженого соціально-економічного розвитку України можна сформулювати в загальних рисах таким чином. До сукупності генеральних стратегічних та оперативних цілей реалізації моделі доцільно відносити підвищення якості життя громадян країни та рівня конкурентоспроможності людського капіталу і економіки загалом, забезпечення пропорційного обмеженого економічного зростання з урахуванням стійкості та збалансованості екологічної системи та інтересів майбутнього розвитку у глобальному середовищі.

Список використаної літератури:

1. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2010. 288 с.
2. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: [монографія]. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.
3. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. №1. С.46-53.
4. Дяченко О.П. Стратегія державної політики у сфері детінізації економіки України. *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2016. № 4(25). С.207-213.
5. Вишневська В.О., Синякова А.В. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 13. С.110-112.
6. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1–2(1). С. 141–149.

Shestakovska T. Detinization of the economy in the model of balanced socio-economic development of the state

The article proposes a model of de-shadowing in the system of ensuring balanced socio-economic development of the state. The implementation of such a model involves the implementation of measures in this sequence of stages - the development of the concept of the model and strategy for its implementation; formation of an effective institutional base taking into account the strategic priorities of socio-economic development; multi-focused targeted management of the process of legalization and combating corruption, which involves: destroying the financial base of the illegal economy and corruption and strengthening the competitiveness of legal management; limiting the destructive effects of external and internal externalities; introduction of the paradigm of economic development on the principles of environmental friendliness, innovation and social justice; achieving the level of socio-economic development of the EU countries and deepening the European integration process in rationally appropriate forms and sectors of the economy; ensuring the achievement of the general objectives of the model; monitoring the effectiveness of achieving the goals and consequences of the strategy implementation; identification of negative and ineffective components of the model and their elimination when adjusting goals and improving the strategy of socio-economic development. The main principles of the necessary implementation of the component of the macromodel, which provides for multi-focus systemic legalization of the economy and anti-corruption include: scientific validity; systematicity; sequence and phasing of actions; taking into account the interests of all segments of the population and resource constraints; prompt response to destructive influences and opposition to implementation; adjustment of tactical goals, depending on the situation in the economy and the global environment; strengthening the effectiveness of motivational rather than repressive measures to legalize the economy and combat corruption; ensuring transparency of the legislative and judicial system; balance of costs and effects in achieving the main objectives of the model.

Key words: socio-economic development, mechanisms, de-shadowing, shadow economy, model, counteraction.

I. I. Колосовська

кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
ORCID: 0000-0003-3238-1875
e-mail: kira2007mail@ukr.net

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФЕНОМЕНУ СОЦІАЛЬНИХ ЗМІН У ФОКУСІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ

Здійснено теоретичне осмислення феномену соціальних змін у контексті інтегровано-сті соціальної системи та модернізації публічно-управлінських підходів. Зазначено, що соціальна трансформація характеризується перманентним процесом соціальних змін, обумовленим дією як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що визначають напрямки розвитку та стратегічні орієнтації. Обґрунтовано специфіку соціальних змін як складової аналізу соціальної динаміки, що підкреслює важливість їх концептуалізації у фокусі парадигми державного управління.

Акцентовано увагу на визначенні стратегічних орієнтирів та потенційних напрямів імплементації сучасних теорій і концепцій соціальних змін з позиції публічного управління та адміністрування. Розглянуто концептуальну модель соціальних змін П. Штомпки, що базується на чотирьох категоріях: структура, фігури (агенти), діяльність, дія. Зосереджено увагу на поняттях трансформації як зміни структури, що супроводжується значною модифікацією всієї мережі взаємозв'язків її елементів у соціальній системі чи соціокультурному полі та модернізації як інструменту всебічного пояснення, виробництва та прогнозування розвитку, що передбачає політичні, економічні, соціально-культурні, екологічні, демографічні та інші зміни. Обґрунтовано критеріальне розмежування модернізаційного та трансформаційного підходів у межах концептуалізації соціальних змін.

Ключові слова: публічне управління; соціальні зміни; теорія соціальних змін; трансформація; модернізація; модернізаційний та трансформаційний підходи; критерії; громадянське суспільство, соціальні виклики.

Постановка проблеми. Суспільна трансформація характеризується перманентним процесом соціальних змін, що обумовлені дією як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, та визначають напрям розвитку і стратегічні орієнтири. Дефініція "соціальна зміна" набуває ознак ключової при аналізі процесів суспільної динаміки, що актуалізує важливість концептуалізації соціальних змін з позиції парадигми держави та публічного управління.

Специфіка трансформаційних процесів в українському суспільстві характеризується цілою низкою серйозних протиріч і дестабілізаційних тенденцій у соціально-економічній, політичній, соціокультурній площинах, що обумовлює необхідність теоретичного осмислення феномену соціальних змін та формування концепцій прогностичного характеру в контексті модернізації публічно-управлінських підходів, забезпечення інтегрованості соціальної системи

на засадах соціальної справедливості та соціальної солідарності, досягнення соціальної стабільності і соціального порядку у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомі дослідження щодо теоретизації соціальних змін, обґрунтування причинних зв'язків та специфіки трансформації соціальних процесів зроблено низкою зарубіжних науковців, серед яких Т.Парсонс, Ч.Тіллі, Т.Скочпол, П.Еванс, І.Валерстайн, А.Г.Франк. Авторами концептуальних підходів у дослідженні соціальних змін в контексті автономії держави, її взаємодії із громадянським суспільством, ухвалення оптимальних управлінських рішень є Ч.Джонсон, А.Амсен, П.Еванс, Д.Рюшмейєр, В.Чіббер.

У вимірі вітчизняних досліджень сутнісні характеристики та тенденції соціальних змін, вплив публічно-управлінських чинників на розвиток соціальних процесів, інституційна та управлінська спроможність держави реагувати на новітні

соціальні зміни, виклики та загрози перебувають у фокусі уваги таких науковців як О. Бобровська, Н. Болотіна, В. Бульба, Є. Головаха, О. Дегтяр, В. Єлагін, С.Корецька, М.Кравченко, О.Куценко, П.Кутуєв, І. Ледах, Е. Лібанова, Н.Паніна, Ю.Павленко, О. Петроє, О.Руденко, Т.Семигіна, В. Скуратівський В.Степаненко, О.Фісун та ін.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри численні напрацювання у даній царині, недостатньо дослідженими залишаються питання систематизації та можливих напрямів імплементації сучасних поглядів, теорій, концепцій соціальних змін з позиції публічного управління та адміністрування, зокрема в частині визначення стратегічних орієнтирів та концептуалізації соціальних пріоритетів, враховуючи специфіку сучасних реалій та новітніх викликів.

Метою статті є концептуалізація соціальних змін у контексті обґрунтування важливості прогнозування і можливості коригування соціальних трансформацій з боку системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Поняття соціальної зміни використовують для позначення певного окремого напрямку теоретичної та практичної діяльності фундаментального характеру, що у науковому світі визнана не тільки законною, але й суттєво необхідною" [1].

Теорії соціальних змін слугують інтелектуальним інструментарієм для відстеження динаміки взаємозв'язку соціальних, економічних та політичних трансформацій. Проблема дослідження соціальних змін характеризується об'єктивно обумовленим зв'язком із публічно-управлінською практикою та політико-ідеологічними підходами, що свідчить про важливість її концептуалізації у контексті розгляду як дослідницької стратегії з позиції публічного управління .

На окрему увагу у даному контексті заслуговує концептуальна модель соціальних змін польського ученого П.Штомпки, що ґрунтується на чотирьох категоріях: структура, діячі (агенти), діяльність, дія. Дані категорії автор виокремлює з рівнів існування соціальної реальності (рівня індивідуальностей і спільностей) та способів існування (потенційна можливість і дійсність). Дослідник доповнює свою модель категоріями діяльності та практики, включаючи зворотні зв'язки та зв'язуючі процеси, вводить часовий вимір і вписує модель у своєрідний контекст чи середовище (природа, свідомість). Виходячи із

цього, він розглядає соціальну зміну, як окремо взяте перетворення суспільства — від однієї, більш ранньої стадії до наступної, більш пізньої. Серед агентів соціальних змін дослідник виокремлює: видатні особи та соціальні рухи. "Соціальні зміни, включаючи широкомасштабні історичні перетворення, є результатом дії людей. У соціальній історії нема нічого, що не могло бути поціноване як свідомий або несвідомий результат людських зусиль"[2].

На думку дослідника для періоду змін характерний «синдром агентів» та «історичний синдром», які виявляються відповідним чином:

– "люди усвідомлюють, що багато речей залежить від їхніх конкретних дій" (актуалізуються питання суб'єкта змін, мотивації, відповідальності, дій, поведінки);

– "люди дивляться на свій час, лише як на відрізок більш широкого потоку історії (актуалізуються питання очікування, сприйняття часу, історичної зумовленості соціальної дійсності, непередбачуваності подій) [3].

При розгляді сутнісних характеристик категорії «соціальна зміна» П.Штомпка зосереджує увагу на таких поняттях як "трансформація" та "модернізація". Трансформація, за його визначенням, – це «зміна структури, що супроводжується істотною модифікацією всієї мережі взаємозв'язків її елементів в соціальній системі чи в соціально-культурному полі. Такі зсуви зачіпають основу соціальної реальності, оскільки їх відголос зазвичай відчувається у всіх сферах (елементах) соціального життя, трансформують її найважливішу, істотну якість» [4].

Термін «трансформація» тісно пов'язаний із суспільно-економічними, політико-ідеологічними, соціокультурними суспільними умовами. Трансформаційні перетворення позначаються не тільки кількісними, але і якісними змінами. Ретроспективний аналіз трансформаційних практик, засвідчує динаміку взаємовпливів суспільних змін як процесу розвитку соціального цілого та цілісності соціальної системи, представленої соціальним порядком і соціальною солідарністю [5].

Основні підходи щодо теоретичного осмислення і вивчення трансформаційних перетворень відображено у дослідженнях зарубіжних науковців, серед яких варто відзначити:

– Дж.Голл (зроблено акцент на ролі національної розбудови і демократизації при трансформаціях, «подвійна трансформація»);

– Л.Голмс (на основі порівняння суспільств Східної та Західної Європи зроблено висновок, що посткомуністичні суспільства, які трансформуються, відрізняються всеохопністю і швидким темпом перетворень, розроблено критерії відмінності посткомуністичних трансформацій),

– Х.Лінц і А.Степан (співставлено суспільства Латинської Америки, Південної Європи та колишнього радянського табору, на основі чого сформульовано перелік перешкод трансформаційним процесам в країнах посткомуністичної Європи),

– В.Меркель (розглянуто генезис поняття «соціальна трансформація», детально проаналізовано специфіку трансформації соціальної системи за різних політичних режимів),

– К.Оффе (зроблено акцент на неоднорідності трансформаційних процесів стосовно різних підсистем суспільства: економіки, політики, ідеології, культури, громадянського суспільства тощо, «трьохкомпонентна трансформація»),

– К.Полані (окреслено трансформаційні перетворення в економіці в межах пошуку так званого «третього шляху»),

– А. Пшеворський (здійснено виокремлення і акцентуацію на ролі держави як в практиці перетворень, так і в теорії транзитології)

– Е.Шнайдер (виявлено і розроблено специфіку трансформаційних перетворень в межах політичної системи суспільства) [6].

У межах концептуалізації соціальних змін, доцільним видається застосування реляційного підходу, що уможливорює змістовне розмежування понять, які безпосередньо їх стосуються: «еволюція», «революція», «модернізація». Так, поняття «еволюція» віддзеркалює кількісно-якісні зміни, ускладнення соціального організму, його перетворення від простого до складного, де диференціація частин цілого веде до диференціації його функцій, підкреслюючи тим самим поступовий розвиток. Натомість трансформацію трактують як тип соціальних змін, що передбачає не лише розвиток, як утворення чогось принципово нового, але й занепад та відмирання певних застарілих соціальних форм з подальшим новим формоутворенням та переходом до принципово нової соціальної системи.

Трансформаційні суспільні процеси обумовлюють відповідні зміни в інституційній системі суспільства, що безпосередньо залежать від соціокультурних чинників (інтересів, цінностей, мотивацій, потреб) [7].

Синтетична модель соціальних змін поєднує в собі поняття «еволюція» та «трансформація». Зокрема, акцентується увага на «еволюційній трансформації», яка поєднує в собі елементи цілеспрямованого раціонального реформування суспільства та еволюційність перетворень, представлених лінією історичної траєкторії певної країни [8].

Трактування категорії «революція» передбачає різкі і глибинні зміни у всьому суспільному житті, в результаті яких суспільство переходить з одного якісного стану в інший [9]. Науковці вказують на тотожність трансформації і революції як морфогенетичних процесів за результатом перетворень, водночас акцентують увагу на їх відмінності за механізмом протікання змін. (революційні – передбачають докорінні, радикальні, стрибкоподібні зміни, тоді як трансформаційні – характеризуються поступовістю, реформістським характером, що не виключає стихійних проявів та моменту самоорганізації соціальної системи).

З позиції розгляду соціальних змін у контексті суспільних перетворень, заслуговує на увагу підхід П.Сорокіна, який виокремлює чотири виміри революційних перетворень:

– означає зміну в поведінці людей, їх психології, ідеології, віруваннях та цінностях;

– знаменує собою зміни в біологічному складі населення, його відтворення та процесів відбору;

– призводить до деформації всієї соціальної структури суспільства;

– привносить собою зсуви у фундаментальних соціальних процесах [10].

Акцентуація на трансформації мережі соціальних зв'язків підкреслює зміни саме в конструкті соціальної солідарності суспільства, де остання виступає з одного боку як об'єкт трансформаційних перетворень, з іншого як визначальний ресурс. Так проявляється двоїста роль соціальної солідарності в межах трансформаційних змін. По-перше, солідарність виступає як об'єкт, оскільки відбуваються перетворення самої соціальної системи у всій сукупності її елементів, яка по суті є солідаризована цілісність, представлена в тому числі цінностями, нормами, віруваннями, вподобаннями, ідентичностями, ідеологіями тощо. По-друге, соціальна солідарність, як ступень інтегрованості соціального цілого є ресурсом трансформаційних перетворень [11].

Трансформація як соціальний процес характеризується радикальними, всеохоплюючими,

кількісно-якісними змінами в соціальному просторі і складається з тісно взаємопов'язаних етапів: занепад, оновлення та консолідація системи. Соціальна трансформація в сучасних соціокультурних умовах пострадянського суспільства – є соціальним перетворенням, що складається з 4 головних процесів: «1) перехід до вільної ринкової економіки; 2) перехід до демократії, базованої на громадянському суспільстві; 3) розвиток суспільної довіри і; 4) розвиток культури, що формулює засадничі принципи і норми та створює нові символи, які відновлюють раніше придушені ідентичності, а також символи, з якими всі члени суспільства могли б позитивно себе пов'язувати [12].

При дослідженні сутнісних характеристик модернізації у науковому дискурсі виокремлюють кілька основних підходів:

– модернізація як синонім усіх прогресивних соціально-економічних змін, коли суспільство рухається уперед;

– поняття «модернізації» тотожне поняттю «сучасність» і означає комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних і інтелектуальних трансформацій, включаючи процеси індустріалізації, урбанізації, раціоналізації, бюрократизації, домінуючого впливу капіталізму, поширення індивідуалізму і мотивацій успіху, утвердження розуму та науки;

– термін «модернізація» стосується відсталіх або слаборозвинутих суспільств і описує їхні зусилля, спрямовані на те, щоб «наздогнати» провідні, найбільш розвинуті країни, які існують з ними в одному історичному часі, в рамках єдиного глобального суспільства [13].

Таким чином, теорія модернізації трансформувалася із засобу теоретичного забезпечення політики в інструмент комплексного пояснення, продукування і прогнозування розвитку, що передбачає політичні, економічні, соціокультурні, екологічні, демографічні та інші зміни [14].

З позиції парадигмального підходу публічне управління передбачає звернення до пізнання механізмів самоорганізації складних еволюційних та надскладних систем у стані, далекому від рівноваги, коли загострюється їх чуттєвість до незначних флуктуацій на мікрорівні, які приводять до зміни поведінки всієї макросистеми. Руйнування динамічної рівноваги її структур і підсистем публічного адміністрування, вступ їх у «режим із загостренням», фазу кризи, в якій нестійкі структури піддаються швидкій дезінтеграції, приводять до зміни моделей адміністру-

вання. Управління суспільством ґрунтується на дослідженні: 1) теоретико-методологічних основ аналізу синергетичної парадигми; 2) змін, які відбуваються в різних системах в умовах нестабільності; 3) дій механізму самоорганізації; 4) можливостей соціального управління і суперечливій сутності кризи; 5) ідей про креативність хаосу, його конструктивність, направленість його просування до нової соціальної організації [15].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Одним із ключових пріоритетів теорії соціальних змін у фокусі парадигми публічного управління є обґрунтування умов та стратегічних можливостей розбудови ефективної держави, здатної забезпечити якісний соціально-економічний розвиток. Сучасні перетворення в Україні супроводжуються соціальними змінами, обумовленими суттєвою диференціацією населення за рівнем доходу, наявністю неоднакових можливостей для реалізації людського потенціалу, поширенням бідності як соціально-економічного явища, маргіналізацією суспільства, що загострює соціальну напругу та перешкоджає успішному розвитку як на загальнодержавному, так і регіональному/місцевому рівнях.

У межах концептуалізації соціальних змін з позиції системи публічного управління доцільно виокремлювати основні критерії розмежування модернізаційного та трансформаційного підходів: суб'єктність соціальних акторів; характер і форми вираження ініціативи; спосіб здійснення змін. З позиції такого розуміння модернізаційний підхід ґрунтується на пріоритетності природного характеру соціальних змін і вторинності публічно-управлінських дій, що актуалізує роль соціальних акторів у стимулюванні розвитку. Трансформаційний підхід передбачає поєднання стихійного аспекту перетворень та реформаційного аспекту політики держави, що забезпечується з одного боку, шляхом здійснення цілеспрямованих змін у відповідних сферах функціонування суспільства, з іншого, ініціюється через реалізацію індивідуальних та колективних ініціатив соціально активних представників громадянського суспільства. Таке партнерство повинно ґрунтуватись на конструктивних функціональних засадах та передбачати імплементацію дієвих інструментів і механізмів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою удосконалення соціальної системи відповідно до публічних запитів та інтересів.

Список використаної літератури:

1. Будон Р. Место беспорядка. Критика теорий социального изменения. М., 1998.
2. Shtompka P. Sociology of Social Change. М.: Aspect-Press, 1996. P.322.
3. Shtompka P. Many sociologies for one world // *Sociological studies*. 1991. N 2. P. 13-23.
4. Shtompka P. Sociology of Social Change. М.: Aspect-Press, 1996. P. 39-40.
5. Теорія соціальних змін: Сучасні соціологічні концептуалізації (колектив авторів: П.В. Кутуєв, О.В. Богданова, М.І. Клименко, Т.В. Коломієць, І.В. Мацко-Демиденко, О.Л. Якубін. Навч. посібн. К.: Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2014. С.206.
6. Українське суспільство на шляху перетворень: західна інтерпретація / [В.Бандера, О.Мотиль, Т.Кузьо, О.Гаврилишин та ін.]; за ред. В.Ісаїва; [пер. з англ. А.Іщенко]. К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. 362 с.
7. Теорія соціальних змін: Сучасні соціологічні концептуалізації (колектив авторів: П.В. Кутуєв, О.В. Богданова, М.І. Клименко, Т.В. Коломієць, І.В. Мацко-Демиденко, О.Л. Якубін. Навч. посібн. К.: Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2014. С.209.
8. Мартэн Д. Социальные измерения трансформации и модернизации: теоретические уроки эмпирических исследований / Д. Мартэн // Социологические исследования. 2002. №8. С.57-66/
9. Соціологія: терміни, поняття, персоналії. Навч. Словник-довідник / за заг.ред В.М.Пічі. К.: «Каравела»; Львів: «Новий Світ-2000», 2002. С.311.
10. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. / П.А.Сорокин. – М.: Политиздат, 1992. С.269-270.
11. Теорія соціальних змін: Сучасні соціологічні концептуалізації (колектив авторів: П.В. Кутуєв, О.В. Богданова, М.І. Клименко, Т.В. Коломієць, І.В. Мацко-Демиденко, О.Л. Якубін. Навч. посібн. К.: Вид-во НПУ ім. М.П.Драгоманова, 2014. С.214.
12. Українське суспільство на шляху перетворень: західна інтерпретація / [В.Бандера, О.Мотиль, Т.Кузьо, О.Гаврилишин та ін.]; за ред. В.Ісаїва; [пер. з англ. А.Іщенко]. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. С.15.
13. Shtompka P. Sociology of Social Change.– М.: Aspect-Press, 1996 . P.10.
14. Поліщук Ю. Модернізація як теоретичний концепт: витоки, становлення, сучасні виклики / Наукові записки. 2015. Вип 5-6 (79-80) С. 205.
15. Бойко О., Воронкова В. Концептуальна парадигма публічного управління та адміністрування: теоретико-методологічні засади / Гуманітарний вісник ЗДІА. 2017. Випуск 70. С.156.

Kolosovska I. Conceptualization of the phenomenon of social change in focus public-management approaches

Theoretical understanding of the phenomenon of social change in the context of the integration of the social system and the modernization of public administration approaches. It is noted that social transformation is characterized by a permanent process of social change, due to the action of both external and internal factors that determine the direction of development and strategic orientations. The specifics of social change as a component of the analysis of social dynamics are substantiated, which emphasizes the importance of their conceptualization in the focus of the paradigm of public administration.

Emphasis is placed on defining strategic guidelines and potential directions for the implementation of modern theories and concepts of social change from the standpoint of public administration. P. Shtompka's conceptual model of social changes is considered, which is based on four categories: structure, figures (agents), activity, action. The focus is on the concepts of transformation as a change in structure, accompanied by significant modification of the entire network of relationships of its elements in the social system or socio-cultural field and modernization as a tool for comprehensive explanation, production and forecasting of political, economic, socio-cultural, environmental, demographic and other changes. The criterion delimitation of modernization and transformation approaches within the conceptualization of social changes is substantiated.

Key words: public administration; social change; theory of social change; transformation; modernization; modernization and transformation approaches; criteria; civil society, social challenges.

УДК 657

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.25>**О. О. Харченко**

здобувач кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: 0000-0003-2801-3885

МЕХАНІЗМ ВЕРИФІКАЦІЇ ЗВІТНОСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

У статті визначено кількість суб'єктів господарювання в Україні на 2019 році. Визначено взаємозв'язок між розміром підприємства та практикою складання звітності про сталий розвиток. Узагальнено переваги від складання звіту про сталий розвиток. Визначено завдання, що будуть розв'язані за допомогою складання звіту про сталий розвиток, а саме: покращити якість та транспарентність корпоративного управління; покращити реалізацію соціальних та екологічних проектів, збільшуючи інвестиції у всебічно збалансований розвиток; оцінити неекономічний внесок підприємства у розвиток суспільства, знижуючи витрати на ефективні програми; допомогти у визначенні та управлінні ризиками підприємства; покращити діалог із зацікавленими сторонами. Визначено способи верифікації звітності сталого розвитку (зовнішній та внутрішній аудит). Конкретизовано засади здійснення сучасної аудиторської діяльності. Акцентовано на доцільності залучення органів державного управління до процесу верифікації звітності про сталий розвиток з метою підвищення ефективності та результативності реалізації положень Стратегії сталого розвитку України. Виокремлено повноваження Міністерства економіки України в питаннях функціонування суб'єктів господарювання в соціально-економічній сфері та її розвитку. Проаналізовано внутрішню структуру Міністерства економіки України, в результаті вказано на потребі її розширення через виокремлення Департаменту верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів, який пропонується сформувати в межах Сектору організаційно-аналітичного забезпечення роботи першого заступника Міністра економіки України. Визначено функціональні обов'язки Департаменту верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів. Запропоновано загальний функціональний механізм верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів як елементу системи державного управління.

Ключові слова: сталий розвиток, механізм, верифікація, звітність, суб'єкт господарювання, стратегія, сектор, організаційно-аналітичне забезпечення.

Постановка проблеми. Сучасний світ вирізняється сукупністю складних соціально-політичних та економічних проблем і викликів, які стоять як перед окремими державами і народами, так і суспільством в цілому. Примарливість «фантастичних» можливостей нової фази цивілізаційного розвитку людства - інформаційного суспільства – на практиці проявилась у збільшенні проблем соціально-економічного характеру, що, певним чином, призвело до посилення поляризації та розшарування світового суспільства: так, фахівці ООН наголошують, що за умов збереження сучасних підходів до світового розвитку, соціально-економічні відмінності між провідними країнами світу та «аутсайдерами» із категорії «кривдних» перейдуть до категорії «нелюдських».

Науковець Барішнікова О. зазначає [3]: «Наростаюче невдоволення наслідками глоба-

лізації та роллю її флагманів – великих транснаціональних компаній – змушує корпоративне співтовариство особливо піклуватися про підтримку позитивного іміджу. Модель корпоративного громадянства орієнтується на відповідальну оцінку впливу підприємницької діяльності, на суспільний розвиток і на навколишнє середовище, причому як в межах національних спільнот, так і на глобальному рівні. В якості суб'єкта господарювання бізнес формує систему відносин з приводу створення механізмів та інструментів раціонального використання ресурсів на основі інтелектуалізації суспільного відтворення. Створюючи нові механізми й інструменти відповідальності за ресурси і, в першу чергу, за людину, бізнес стає системою відносин щодо їх ефективного використання, формування інтелектуального людського капіталу. Це зобов'я-

зує бізнес-структури інвестувати у створення інноваційних галузей, що забезпечують зниження сукупних витрат суспільної праці на одиницю продукції і зростання їх продуктивності». Закріплення цих кроків бізнесу та презентацій для суспільства відбувається через систему звітності сталого розвитку. В умовах незалежності сучасного вітчизняного поля економічних суб'єктів та децентралізації управління приватним сектором, особливого значення завдання з формування довіри до звітності сталого розвитку суб'єктів господарювання та ролі в цьому державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У різні часи питаннями звітності сталого розвитку переймалися такі вчені як: О.Баришнікова, Д.Грицишен, В.Євдокимов, В.Жук, І.Жиглей, І. Замула, Р.Коршикова, Р. Костирко, О.Лаговська, С.Левицька, С.Легенчук, А.Озеран, О.Олійник, С. Свірко та інші. Втім, вказані вчені досліджували заявлену проблематику виключно з позиції відповідної економічної галузі знань. Отже, проблема державного управління верифікацією звітності сталого розвитку потребує наукового опрацювання та розв'язання.

Мета статті полягає у розробці механізму верифікації звітності сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Україні налічується близько 2 млн. одиниць суб'єктів господарювання, що здійснюють різні види діяльності, при цьому, 380 тисяч одиниць – це підприємства (таблиця 1). Звітність про сталий розвиток складає все більше суб'єктів господарювання, оскільки «суспільству вже недостатньо знати тільки фінансові показники діяльності підприємств, йому потрібно знати, як діяльність підприємства впливає на навколишнє середовище та кліматичну обстановку, чи не порушуються на підприємстві права людини тощо.

Тому кількість підприємств, які разом з фінансовою звітністю складають звіт про сталий розвиток, розуміючи його важливість для формування репутації відкритого та гідного довіри підприємства, неухильно зростає. І ті, хто вже зараз приділяє підвищену увагу цим питанням, мають конкурентну перевагу на ринку, збільшуючи свою інвестиційну привабливість.» [10].

Цікавим є те, що розмір підприємства напряму пов'язаний з практикою складання звітності про сталий розвиток: так, статистичні дані свідчать, що більшість великих підприємств здійснюють формування такого звіту, в той

час як середні підприємства схильні до уникнення цього [2] попри те, що «складання звіту про сталий розвиток повинно допомогти у вирішенні наступних завдань: покращити якість та транспарентність корпоративного управління; покращити реалізацію соціальних та екологічних проектів, збільшуючи інвестиції у всебічно збалансований розвиток; оцінити неекономічний внесок підприємства у розвиток суспільства, знижуючи витрати на ефективні програми; допомогти у визначенні та управлінні ризиками підприємства; покращити діалог із зацікавленими сторонами, підвищуючи довіру та лояльність до підприємства; показати зобов'язання підприємства перед своїми співробітниками та іншими стейкхолдерами; продемонструвати стратегічний підхід підприємства до корпоративної соціальної відповідальності та покращити репутацію підприємства» [10].

Питання верифікації звітності про сталий розвиток по різному розглядають окремі автори. Так, вчена О.Баришнікова стверджує, що [3]: «мета верифікації звітності сталого розвитку полягає у перевірці достовірності її кількісних та якісних даних, оцінці системи збору даних показників, що підтверджує серйозність сприйняття підприємством власної корпоративної соціальної відповідальності.»

На думку В. Воробей та І. Журовської, «справжня цінність верифікації нефінансового звіту полягає не у твердженні, що міститься наприкінці, а у тому, що він сигналізує, наскільки є важливим звіт для компанії і наскільки сама компанія є прозорою та відкритою» [5, с. 26].

Зауважимо, що верифікація звітності сталого розвитку відбувається у такі способи: через зовнішній та внутрішній аудит. Вказані види аудиту носять недержавний характер, при цьому вчений Ільченко Н. зазначає, що «сучасними світовими тенденціями є підвищення якості фінансових звітів, у тому числі через верифікацію незалежною стороною. Зі збільшенням кількості нефінансових звітів, збільшується і відсоток тих компаній, які прагнуть забезпечити гарантії якості своїх звітів. Наприклад, у 2013 році зовнішнє підтвердження отримало 45% звітів (1033 з 2313), підготовлених відповідно до GRI, що на 7% більше ніж у 2011 році; дослідження щодо зовнішньої перевірки звітів, проведене в США, виявило тенденцію до збільшення кількості компаній, які завіряють звіти GRI (з 10% в 2011 році до 16% в 2013 році), а також тих суб'єктів господарювання, які хочуть здійснити незалежну перевірку

Таблиця 1

Кількість суб'єктів господарювання в Україні на 2019 році [9]*

	Код за КВЕД–2010	Кількість суб'єктів господарювання				
		усього, одиниць	підприємства		фізичні особи-підприємці	
			одиниць	у % до загального показника	одиниць	у % до загального показника
Усього		1941701	380673	100,0	1561028	100,0
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	A	75450	50239	13,2	25211	1,6
Промисловість	B+C+D+E	130324	47679	12,5	82645	5,3
Будівництво	F	56855	31869	8,4	24986	1,6
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	G	834159	101427	26,6	732732	46,9
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	H	96235	17487	4,6	78748	5,1
Тимчасове розміщування й організація харчування	I	69689	7885	2,1	61804	4,0
Інформація та телекомунікації	J	206147	15917	4,2	190230	12,2
Фінансова та страхова діяльність	K	10086	4205	1,1	5881	0,4
Операції з нерухомим майном	L	98361	38980	10,2	59381	3,8
Професійна, наукова та технічна діяльність	M	134800	30704	8,1	104096	6,7
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	N	53787	18917	5,0	34870	2,2
Освіта	P	15429	2642	0,7	12787	0,8
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	Q	30994	6942	1,8	24052	1,5
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	R	15168	2351	0,6	12817	0,8
Надання інших видів послуг	S	114217	3429	0,9	110788	7,1

*Без урахування результатів діяльності бюджетних установ, а також без тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

всього звіту зі сталого розвитку (з 17% у 2011 році до 30 % в 2013 році)» [6,8].

Сучасна аудиторська діяльність здійснюється на засадах [4]: незалежності, об'єктивності, компетентності, конфіденційності, чесності, професійної поведінки, професійних норм та технічних стандартів, належної (розумної) ретельності. Втім, незаангажованість як внутрішніх, так і зовнішніх аудиторів викликає сумніви, оскільки як стверджував ще понад 150 років тому Томас Джозеф Данінг «Капітал уникає шуму і боротьби і вирізняється боязливою натурою». Це правда, але це ще не вся правда. Капітал боїться відсутності прибутку або занадто маленького прибутку, як природа боїться порожнечі. Та, якщо є достатньо прибутку, капітал стає сміливим. Забезпечте 10 відсотків, і капітал погоджується

на будь-яке застосування, при 20 відсотках він стає жвавим, при 50 відсотках сміливим, при 100 відсотках від нехтує всіма людськими законами, при 300 відсотках готовий на будь-який злочин, навіть якщо є ризик бути повішеним. Доказ: контрабанда і торгівля рабами.» [1]. Отже, явище "договірного", "чорного" або "кишенькового" аудиту набуло значного поширення, про що свідчать потужні фінансові скандали початку тисячоліття, що були фактично спровоковані вищевказаним явищем на світовому рівні, яке логічно спричинило глибоку світову фінансову кризу 2008 року [7].

Таким чином, вбачається очевидним залучення органів державного управління до процесу верифікації звітності про сталий розвиток з метою підвищення ефективності та резуль-

тативності реалізації положень Стратегії сталого розвитку України. Вивчення регуляторних функціональних нормативно-правових актів свідчить, що питаннями функціонування суб'єктів господарювання в соціально-економічній сфері та розвитку останньої переймається Міністерство економіки України, яке, згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.14 «Питання Міністерства економіки України», має забезпечувати [11]:

- формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну цінову політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, зокрема електронних, та здійснення контролю за її реалізацією, інтелектуальної власності, публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

- формування та реалізує державну інвестиційну політику, державну інноваційну політику в реальному секторі економіки, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, зокрема з метою розвитку сільського господарства;

- формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу;

- формування та реалізує державну політику у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції;

- формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин;

- формування та реалізацію державної політики у сфері ветеринарної медицини;

- формування та реалізацію державної політики у сфері державного матеріального резерву, державного експортного контролю;

- формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

- реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності;

- формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення;

- формування та реалізацію державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги в частині виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції».

Опрацювання внутрішньої структури Міністерства економіки України вказує на потребу її розширення через виокремлення Департаменту верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів, який пропонується сформувати в межах Сектору організаційно-аналітичного забезпечення роботи першого заступника Міністра економіки України. До функціональних обов'язків цього департаменту пропонується віднести:

- проведення комплексного аудиту (економічний аудит, соціальний аудит, екологічний аудит) звітності сталого розвитку;

- аналіз результатів комплексного аудиту (економічний аудит, соціальний аудит, екологічний аудит) звітності сталого розвитку;

- комплексний аналіз звітності сталого розвитку;

- підтвердження достовірності звітності сталого розвитку;

- узагальнення результатів комплексного аудиту (економічний аудит, соціальний аудит, екологічний аудит) та комплексного аналізу звітності сталого розвитку.

З метою легітимізації вказаних функціональних повноважень пропонується внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.14 «Питання Міністерства економіки України», доповнивши її такими положеннями:

Ст.4, п.337 «здійснює верифікацію та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів, узагальнює їх результати та передає раз на рік Кабінету Міністрів України у вигляді аналітичної доповіді».

При цьому, загальний функціональний механізм верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів набуває такого вигляду (рис. 1).

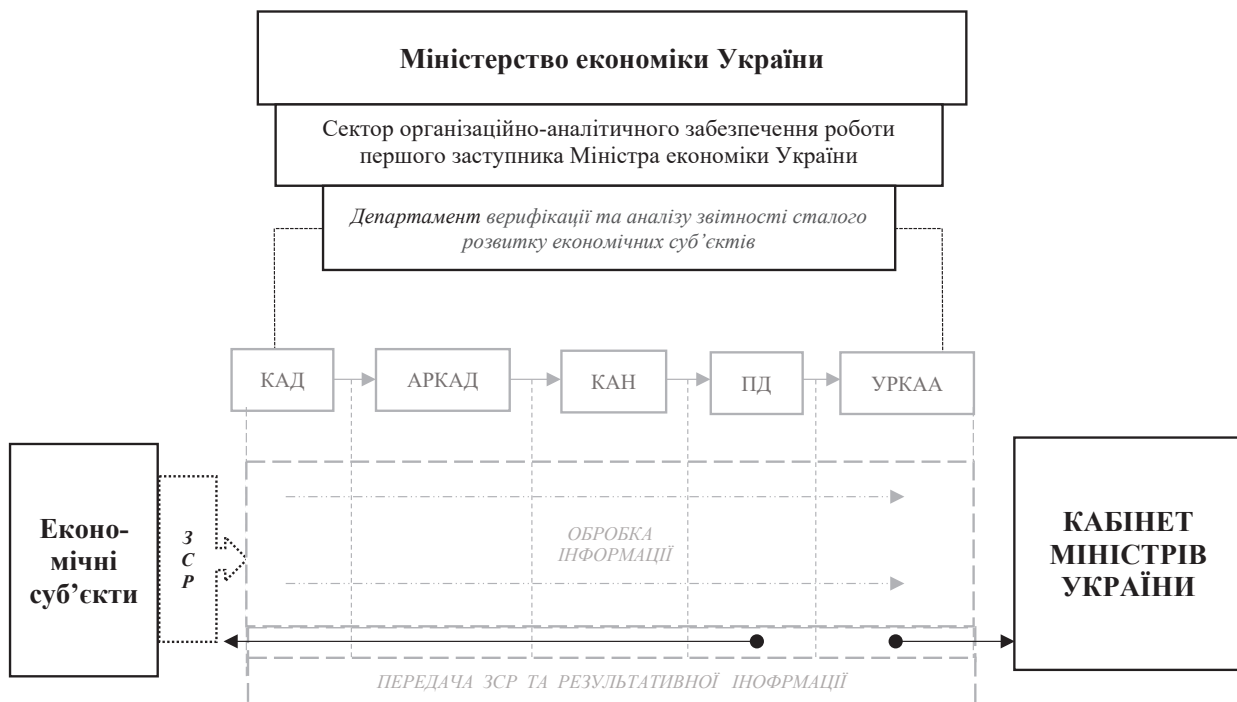


Рис. 1. Механізм верифікації звітності сталого розвитку економічних суб'єктів (авторська розробка)*

де – ЗСР – звітність сталого розвитку, КАД - комплексний аудит, АРКАД - аналіз результатів комплексного аудиту, КАН - комплексний аналіз, ПД - підтвердження достовірності, УРКАА - узагальнення результатів комплексного аудиту та аналізу

Запропонований механізм верифікації звітності сталого розвитку як елемент системи державного управління останнім включає суб'єктів верифікації, керівний вплив Міністерства економіки України (що проявляється у обробці інформації звітності, прийнятті рішення щодо підтвердження останньої та поданні інформації у відповідній формі до Кабінету Міністрів України), інформаційна комунікація в розрізі етапів опрацювання вхідної та похідної інформації. Запровадження вказаного механізму дозволить значно підвищити вірогідність звітності сталого розвитку, а отже сприятиме отриманню більш продуктивних результатів в процесі виконання Стратегії сталого розвитку України.

Висновки. Умотивовано залучення органів державного управління до процесу верифікації звітності про сталий розвиток з метою підвищення ефективності та результативності реалізації положень Стратегії сталого розвитку України. Вивчення регуляторних функціональних нормативно-правових актів свідчить, що питаннями функціонування суб'єктів господарювання в соціально-економічній сфері та розвитку останньої переймається Міністерство економіки України. Доведено необхідність розширення його повноважень в частині здійснення вери-

фікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів, узагальнює їх результати та передає раз на рік Кабінету Міністрів України у вигляді аналітичної доповіді. Задля унормування такого підходу внесено пропозиції щодо доповнення статті 4 Постанови Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.14 «Питання Міністерства економіки України» пунктом у відповідній редакції. На організаційно-функціональну реалізацію вказаного підходу обґрунтовано формування Департаменту верифікації та аналізу звітності сталого розвитку економічних суб'єктів, який пропонується сформувати в межах Сектору організаційно-аналітичного забезпечення роботи першого заступника Міністра економіки України.

Розбудовано механізм верифікації звітності сталого розвитку як елемент системи державного управління останнім включає суб'єктів верифікації, керівний вплив Міністерства економіки України (що проявляється у обробці інформації звітності, прийнятті рішення щодо підтвердження останньої та поданні інформації у відповідній формі до Кабінету Міністрів України), інформаційна комунікація в розрізі етапів опрацювання вхідної та похідної інформації. Запровадження вказаного механізму дозволить

значно підвищити вірогідність звітності сталого розвитку, а отже сприятиме отриманню більш продуктивних результатів в процесі виконання Стратегії сталого розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Dunning, Thomas Joseph. Trade's Unions and Strikes: Their Philosophy and Intention. London : Published by the author, and Sold by M. Harley, No 5, Raquet court, Fleet street, E.C., 1860. - 52 p.
2. Баришнікова О.М. Особливості організації системи верифікації звітності сталого розвитку // Економіка та держава. 2016. №8. 131-140 с.
3. Баришнікова О.М. Формування, облікове забезпечення та верифікація звітності сталого розвитку підприємств. Дис. на здоб. наук. ступ. к.е.н. за спец.08.00.09. Електронний ресурс. Режим доступу: URL:<http://eztuir.ztu.edu.ua/handle/123456789/5926;jsessionid=BDA4808A04E5393FC31FE675A826737B>
4. Білова І. Принципи аудиту та його постулати// Актуальні проблеми теорії і практики бухгалтерського обліку, аудиту, аналізу й оподаткування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 14 грудня 2016 р., (ПДАТУ, м. Кам'янець-Подільський). Тернопіль : Крок, 2016. 86-90 с.
5. Воробей В., Жуrowsька І. Нефінансова звітність: інструмент відповідального бізнесу. Київ. 2010. 84 с.
6. Дослідження GRI: тенденція до зростання зовнішнього підтвердження звітів. Електронний ресурс. Режим доступу: URL:<http://csr-ukraine.org/news/>
7. Єременко Д.В. Проблеми незалежності аудиторської діяльності в Україні\ Збірник Таврійського державного агротехнологічного університету. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/421/1/389.pdf>
8. Ільченко Н. В. Світові тенденції розвитку нефінансової звітності та розкриття інформації зі сталого розвитку. Ефективна економіка. 2015. № 9. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4297>
9. Кількість суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності. 2012. Електронний ресурс. Режим доступу: URL:http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/fin/osp/ksg/ksg_u/arch_ksg_u.htm
10. Озеран А.В., Коршикова Р.С. Звітність про сталий розвиток: складнощі формату. 2019. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/11/242.pdf>
11. Питання Міністерства економіки України: Постанова КМУ № 459 від 20.08.2014. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p#Text>
12. Рейтинг стран мира по уровню валового внутреннего продукта. Електронний ресурс. Режим доступу: URL:<https://gtmarket.ru/ratings/gross-domestic-product-ranking>
13. Рейтинг стран по темпам роста ВВП. 2020. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/gdp-temp>

Kharchenko O. Sustainability reporting verification mechanism

The article identifies the number of business entities in Ukraine in 2019. The relationship between the size of the enterprise and the practice of reporting on sustainable development is determined. The benefits of compiling a sustainable development report are summarized. The tasks that will be solved by compiling a report on sustainable development have been identified, namely: to improve the quality and transparency of corporate governance; improve the implementation of social and environmental projects by increasing investment in comprehensive development; assess the non-economic contribution of the enterprise to the development of society, reducing the cost of effective programs; assist in identifying and managing enterprise risks; improve dialogue with stakeholders. Methods of verification of sustainable development reporting (external and internal audit) are identified. The principles of modern auditing are specified. Emphasis is placed on the expediency of involving public administration bodies in the process of verification of sustainable development reporting in order to increase the efficiency and effectiveness of the implementation of the provisions of the Sustainable Development Strategy of Ukraine. The powers of the Ministry of Economy of Ukraine in matters of functioning of economic entities in the socio-economic sphere and its development are highlighted. The internal structure of the Ministry of Economy of Ukraine is analyzed. The functional responsibilities of the Department for Verification and Analysis of Sustainable Development Reporting have been defined. The general functional mechanism of verification and analysis of reporting on sustainable development of economic entities as an element of the public administration system is proposed.

Key words: sustainable development, mechanism, verification, reporting, business entity, strategy, sector, organizational and analytical support.

УДК 334.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.26>**О. А. Шевчук**здобувач кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

ORCID: 0000-0001-6396-1309

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті визначено значення та переваги державно-приватного партнерства за участю іноземного капіталу в Україні. Проаналізовано розвиток державно-приватного партнерства в інноваційній сфері України. Проведено класифікацію форм і моделей державно-приватного партнерства, з яких виділено: модель оператора, модель співпраці, концесійна модель, договірна модель, модель лізингу. Визначено фактори для розробки та реалізації успішних схем державно-приватного партнерства. Виокремлено основні регуляторні заходи для стимулювання державно-приватного партнерства в інноваційному секторі, що включають податкові стимули, фінансування на основі ефективності, системи винагород для дослідників та законодавство про інтелектуальну власність. Запропоновано схему інтеграційної взаємодії держави, бізнесу та науки в процесі реалізації державно-приватного партнерства. Підкреслено на ролі державно-приватного партнерства у полегшенні виходу на світові ринки капіталів, стимулюванні залучення іноземних інвестицій у реальний сектор економіки. Розроблено модель формування відносин державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Акцентовано увагу на особливостях інноваційного процесу в Україні. Визначено основні мотиваційні чинники участі у партнерстві приватного сектора економіки. Зазначено, що мотивація участі у партнерстві державного сектора обумовлена як загальними, так і специфічними цілями. Наголошено на основних перевагах механізму державно-приватного партнерства. Визначено різноманітність та різновекторність модальності державно-приватного партнерства. Узагальнено проблеми, що пов'язані з реалізацією проектів державно-приватного партнерства. Запропоновано низку уточнень та поправок до організації процесу державно-приватного партнерства, урахування яких допоможе як збільшити охоплення, так і дозволить пересічному власнику бізнесу отримати реальний доступ до проектів державно-приватного партнерства. Зазначено на важливості затвердження державних програм інноваційного розвитку в рамках державно-приватного партнерства. Визначено чинники, що спонукають до розроблення стратегічних напрямків підтримки державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку. Окреслено перспективний розвиток державно-приватного партнерства за визначеними напрямками. Визначено основні принципи розвитку інституту державно-приватного партнерства. Запропоновано основні напрямки стратегії державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Розроблено концептуальну модель розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватного партнерство, інноваційна сфера, стратегія, розвиток, приватний сектор, держава, співпраця, інноваційний процес.

Постановка проблеми. Головним завданням сучасного етапу розвитку України є модернізація економіки країни з метою підвищення її конкурентоспроможності і стійкості перед викликами сучасності. Про значимість партнерства держави і приватного капіталу йдеться у наукових працях сучасних вчених, які наголошують, що державно-приватне партнерство диктується змінами сучасної картини миру,

умов господарювання – посиленням глобальної конкуренції та ризиків, з одного боку, і наростанням диспропорцій у світовій економіці – з іншого. Унаслідок синергії названих факторів розширюються масштаби й удосконалюються форми партнерства держави і приватного капіталу. Ефективне партнерство держави і приватного капіталу являє собою складову інтенсифікації розвитку продуктивних сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичною базою дослідження проблеми активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності є наукові праці вітчизняних та іноземних науковців, зокрема: О.В. Акіліної, В.В. Павлюк, О.М. Головінова, М.Є. Горожанкіної, М.І. Карпи, А.А. Криволапової, Т.М. Кришталь, І.Ю. Мерзлова, А.П. Павлюк, Т.О. Савостенко та багатьох інших. Попри це, лише фрагментарно у науковій літературі розглянуто положення з активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності.

Мета статті полягає у визначенні стратегічних напрямків підтримки державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Протягом останнього десятиліття державно-приватному партнерству приділяється все більша увага в усьому світі. Сьогодні розвиток державно-приватного партнерства (ДПП) має велике значення для реалізації громадських інфраструктурних проєктів в усьому світі.

Світовий досвід реалізації державно-приватного партнерства показує, що економічна політика та практика партнерства держави та приватного сектору формуються у контексті основних положень теорії змішаної економіки. Створюючи та заохочуючи відносини партнерства, держава поповнює арсенал ефективних методів господарювання, перекладаючи функції управління належною йому власністю на приватний сектор, який, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, привносить у виробництво організаційний досвід, знання, ноу-хау, здійснює інвестиції, мінімізує ризики підприємницької діяльності. Параметри партнерства є механізмом, що сприяє гармонійному розвитку економіки та гарантує захист інтересів різних верств суспільства держави. У разі, коли у форматі державно-приватного партнерства коректно вирішують протиріччя, що виявляються між обслуговуванням суспільних інтересів та забезпеченням прибутку, спостерігається динаміка розвитку, формується висока культура взаємодії влади та бізнесу, що позитивно впливає на соціально-економічні відносини у країні, регіоні та місті. Нині сфера партнерських відносин поширюється на вирішення завдань розвитку підприємництва, активізації інноваційної діяльності, організації кластерів товаровиробників.

Партнерство з приватним бізнесом дозволяє владі залучити до державного сектору економіки додаткові ресурси та, насамперед, інвестиції, послабити гостроту бюджетних проблем, перекласти на підприємницький сектор основну частину ризиків та водночас зберегти об'єкти користування у державній власності.

Особливої актуальності становлення та розвитку ДПП набувають у сучасних умовах глобалізації економіки та інтернаціоналізації виробництва. Державно-приватне партнерство за участю іноземного капіталу дозволяє Україні інтегруватися у світову економіку та отримувати необхідний досвід та передові технології. Взаємодія держави з транснаціональними компаніями (ТНК) у глобальному контексті є важливою умовою підтримки та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва.

Враховуючи обсяги укладених і завершених угод, можна припустити, що у світі існує велика різноманітність форм і моделей класифікації державно-приватного партнерства, що в свою чергу негативно впливає на розуміння їх переваг і недоліків бізнес-спільнотою, який є одним з основних гравців у моделях ДПП. Аналізуючи розвиток державно-приватного партнерства (ДПП) в інноваційній сфері, слід мати на увазі, що така співпраця здійснюється в різних формах, що відображені у таблиці 1.

Наведена в таблиці 1 класифікація форм і моделей державно-приватного партнерства дозволяє вибрати необхідну модель і форму в конкретних економічних умовах їх реалізації. У рамках цієї класифікації виділяють такі моделі з особливостями їх змісту: модель оператора, модель співпраці, модель концесії, договірна модель та модель лізингу. Зміст кожної моделі відрізняється відносинами власності, порядком взаємодії, формами, механізмами та сферами застосування. Найбільш традиційною і поширеною слід вважати контракт на виконання, постачання товарів і послуг, робіт для суспільних (державних і муніципальних) потреб. Ефективна співпраця в рамках даної форми передбачає розробку розгалуженого контрактного права і створення відповідної інфраструктури державних закупівель. Прикладом успішного впровадження даної форми ДПП можуть слугувати США [3].

Іншою формою ДПП є модель оператора – передача державою приватному підприємству на певних комерційних умовах функцій використання, управління і фінансування суспіль-

ного (державного і муніципального) майна, при збереженні за державою права власності на це майно. У інноваційній діяльності ця форма може широко використовуватися для підтримки інноваційної діяльності шляхом оренди приміщень і лізингу необхідного устаткування на пільгових економічних умовах [6].

Модель співпраці – модель спільної проектної компанії у власності, фінансуванні і управлінні якої одночасно беруть участь держава і приватні інвестори. Це модель використовується в сферах, де важко розділити відповідальність між партнерами. До такої сфери належать НДДКР і фундаментальні наукові дослідження. У США розвиток цієї форми партнерства привів до формування державних кооперативних програм по розробці нових технологій, що фінансуються бюджетом і корпораціями за принципом спільного покриття витрат. Найважливішою умовою такої співпраці є регулювання прав на подальше комерційне використання результатів такої спільної діяльності [8].

Результативність та успіх державно-приватного партнерства у багатьох випадках також залежить від додаткових нормативних баз, які формують взаємодію між громадськими організаціями, науковими колами та промисловими установами. Приклади регуляторних заходів для стимулювання ДПП в інноваційному секторі включають податкові стимули, фінансування на основі ефективності, системи винагород для дослідників та законодавство про інтелектуальну власність (наприклад, Закон Бая Дола). Так, наприклад Бельгія збільшила податковий кредит із заробітної плати для висококваліфікованих дослідників, які беруть участь у співпраці в галузі наукових досліджень. У 2013 році Нідерланди запровадили «Правила гри для державно-приватного співробітництва», спільно визначені великою кількістю суб'єктів STI. Кодекс практики прагне зробити зв'язок між фундаментальними дослідженнями та провідними секторами більш прозорими. Починаючи з 2017 року Норвегія запровадила індикатор

Таблиця 1

Класифікація форм і моделей державно-приватного партнерства

Вид моделі	Зміст і короткий опис				
	Відносини власності	Координаційні заходи	Форми	Механізми	Сфера застосування
Модель оператора	Власність-приватна-державна; управлінська-приватна; фінансування-приватне	Розмежування відповідальності підконтрольної функції держави	Договір	BOT, DBFO, BOOT, BOO, ROT, LROT	Житлово-комунальні послуги, інфраструктура
Модель співпраці	Власність-приватна-державна; управління-приватне-державне; фінансування-приватне-державне	Спільна проектна кампанія приватного інвестора та держави	Договір	BOT, DBFO, BOOT, BOO, ROT, LROT	Соціально-культурна сфера, інфраструктура
Концесійна модель	Власно-державна; управління-приватне-державне; фінансування-приватне-державне.	Довгострокова взаємодія держави та бізнесу на основі концесії, виключення передачі права власності приватним підприємницьким структурам	Концесійна модель	BTO	У всіх галузях народного господарства відповідно до законодавства, інновації, розвиток територій
Договірна модель	Власність - приватна - державна; управління - приватне; фінансування - приватне	Проведення діяльності на основі висновку різних видів договори з державним майном	Договір	BOT, DBFO, BOOT, BOO, ROT, LROT	Енергетика, інфраструктура
Модель лізингу	Власність - приватна; управління - приватне - державне; фінансування - приватне - державне.	Спільна діяльність на основі договорів лізингу, за якими приватні підприємницькі структури передають майно у державну власність	Договір	BOT, DBFO, BOOT, BOO, ROT, LROT	Будівництво та управління громадськими будівлями, інфраструктурою

третьої сторони для пошуку показників вищих навчальних закладів, який дозволяє визначити компонент, що ґрунтується на ефективності фінансування блокових грантів [1].

Створення найбільш сприятливих умов для підприємницької ініціативи, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств, розширення їх можливостей працювати на відкритих світових ринках в умовах жорсткої конкуренції є одним із пріоритетних завдань економіки. Вирішення цього питання вбачається, передусім, у консолідації державних, приватних бізнес-структур, державних інтересів, а точніше – у консолідації державного та приватного капіталу, інтелектуальних та людських ресурсів. Загалом схема

інтеграційної взаємодії держави, бізнесу та науки представлена на рисунку 1.

Державно-приватне партнерство за своїм змістом є інноваційною, економіко-правовою моделлю розвитку суспільного сектора країни. Як показує вітчизняний та зарубіжний досвід, взаємодія державного та приватного секторів дозволяє розв'язати ряд завдань в сфері розвитку інфраструктури, що дозволяє покращити якість інфраструктурного обслуговування, підвищує рівень управління інфраструктурними об'єктами та сприяє їх ефективному розвитку. Систему взаємовідносин державного та приватного партнера в сфері інноваційного розвитку представлено на рисунку 2.

Ініціювати проект державно-приватного партнерства може як приватний, так і держав-



Рис. 1. Схема інтеграції держави, бізнесу та науки у процесі реалізації державно-приватного партнерства

Джерело: (складено автором)

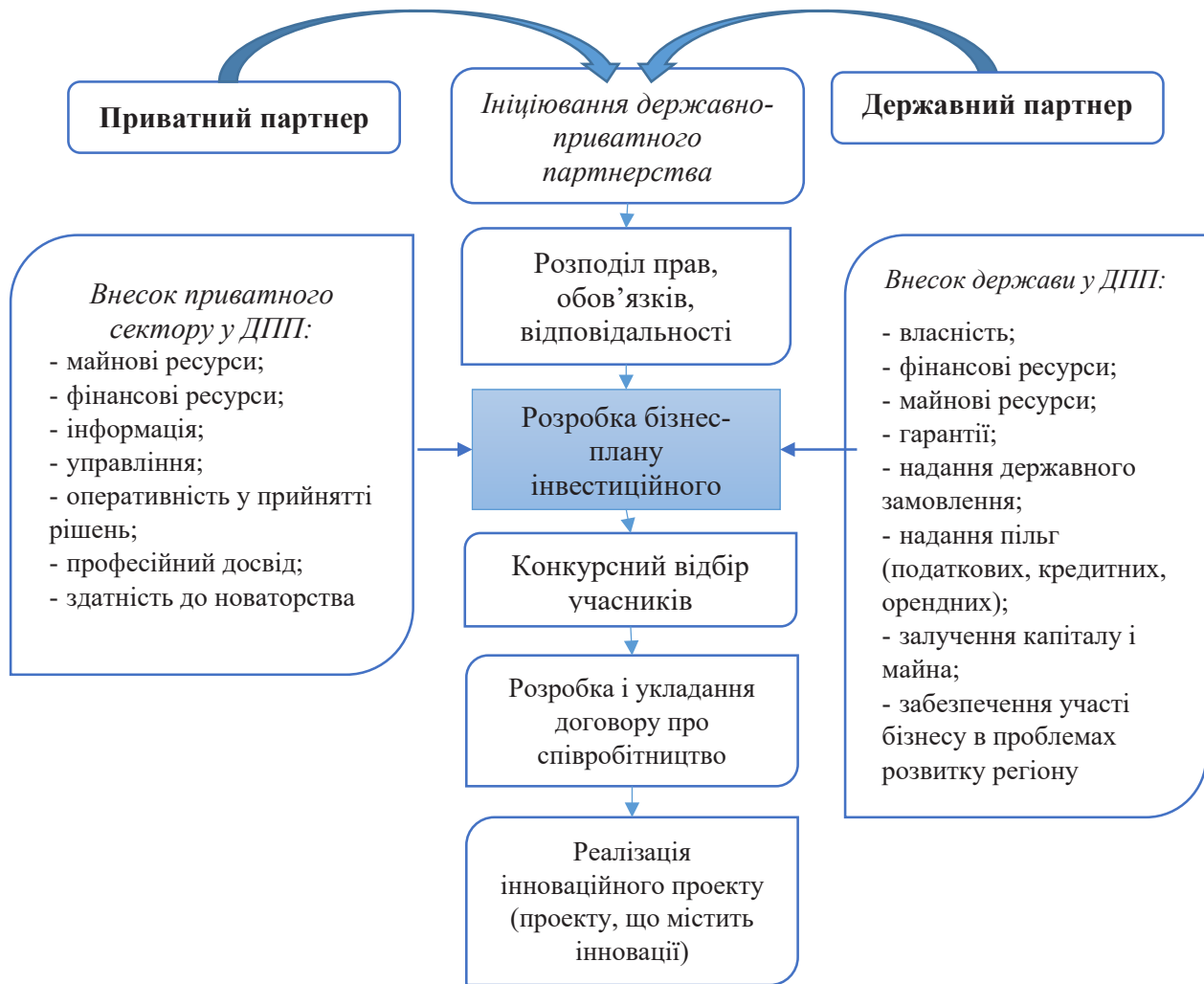


Рис. 2. Модель формування відносин державно-приватного партнерства в інноваційній сфері

Джерело: (складено автором)

ний партнер. Державний партнер ініціює проекти національного значення. Так, в інноваційній сфері це можуть бути наступні проекти: проект створення нафтохімічного кластера, проект створення міжнародного дослідницького консорціуму, проект створення технопарку, проект створення високотехнологічного інноваційного продукту та ін. Відносини державно-приватного партнерства можуть реалізовуватись у різних сферах діяльності: транспорті, комунальному господарстві, енергопостачанні, зв'язку та телекомунікацій, охороні здоров'я, освіті, культурі, туризмі та спорті, соціальному обслуговуванні, інноваційній діяльності.

Специфіка інноваційної діяльності накладає відбиток на типи та моделі державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Особливість інноваційного процесу полягає у високому ризику та великих початкових витратах на інно-

ваційну діяльність, а також у взаємозв'язку різних стадій інноваційного процесу, таких, як освіта, НДДКР, інвестиційна діяльність, трансфер інновацій, виробництво, збут та обслуговування інноваційної продукції.

Мотивація участі у партнерстві приватного сектора економіки, як правило, обумовлена можливостями отримання вищого прибутку та новими можливостями для розвитку інноваційного бізнесу. Однак, приватні компанії можуть також приєднатися до державно-приватного партнерства з більш специфічними мотиваціями, зокрема для забезпечення доступу до державного фінансування, доступу до результатів досліджень та розробок державного сектора, доступу до державної інфраструктури, а також інформації та обладнання.

Мотивація участі у партнерстві державного сектора обумовлена як загальними, так

і специфічними цілями. До загальних цілей умовно можна віднести: економічне зростання та забезпечення конкурентоспроможності науково-технічної продукції та послуг, стимулювання інноваційної активності виробників високотехнологічної продукції та послуг, створення нових наукомістких фірм та підтримка малих та середніх інноваційних підприємств, залучення позабюджетних джерел фінансування, підвищення ефективності державних витрат на дослідження та розробки. Більш специфічні цілі участі включають: розробку ключових технологій для державних потреб, залучення до економічного обігу та комерціалізації результатів досліджень та розробок, отриманих з використанням коштів державного бюджету, розвиток інфраструктури.

Для урядів державно-приватне партнерство у галузі науки, технологій та інновацій дозволяє розробити політику досліджень та інновацій більш чутливою до змінної природи інновацій та соціальних і глобальних викликів. Для приватного бізнесу партнерство з державними дослідженнями сприятиме розвитку нових ринків або створенню цінностей через співпрацю та спільне виробництво. Для держави ДПП є привабливим інструментом для вирішення як ринкових, так і координаційних недоліків у дослідницькій та інноваційній діяльності та залучення приватних інвестицій у діяльність. ДПП також є ключовим інструментом у вирішенні суспільних проблем у найближчі десятиліття, таких як зміна клімату, зелене зростання або енергоефективність.

Модальності державно-приватного партнерства різноманітні: спільні дослідницькі програми, технологічні/дослідницькі центри (з державно-приватним фінансуванням або іншими формами приватних внесків), програми закупівлі інновацій, розширення технологій та комерціалізації. ДПП в галузі досліджень та інновацій виходить за рамки докомерційних досліджень і може передбачати спільні інвестиції в технологічну інфраструктуру, розвиток людських ресурсів, тестування та розробку технологій, а також зобов'язання щодо комерціалізації (OECD, 2004, 2012).

На сьогодні в Україні варто виокремити певні проблеми, пов'язані з реалізацією проектів ДПП. На основі аналізу вітчизняного ринку ДПП можна навести ряд загальних проблем і проблем, пов'язаних з реалізацією проектів ДПП в інноваційній сфері:

- відсутність системного розвитку ДПП в Україні (реально використовується підхід до формування проектів ДПП за принципом пошуку проекту з наявними бюджетними коштами, а не коштами на проект);

- відсутність єдиного програмного документа поетапної стратегії розвитку ДПП;

- відсутність інформаційного ресурсу, що висвітлює проблеми та перспективи розвитку ДПП, законодавчі ініціативи, новини суб'єктів інфраструктури ДПП, міжнародну практику, прозорий перелік проектів ДПП;

- відсутність досвіду реалізації проектів ДПП в інноваційній сфері, а також програм розвитку та нормативних документів щодо ДПП в інноваційній системі;

- закритий характер та конфіденційність реалізованих проектів ДПП та проектів, які реалізуються, що, у свою чергу, не дає повної картини для приватного інвестора, який є одним із найважливіших гравців та драйвером успішного проекту. Виходячи з цього, приватний інвестор з меншою ініціативою та бажанням буде ризикувати, вкладаючи свої або позикові кошти в певний проект, вбачаючи більшу невизначеність і конфіденційність ефективності раніше реалізованих проектів державно-приватного партнерства.

Враховуючи вищезазначені проблеми, які стримують розвиток державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку України, пропонуємо низку уточнень та поправок до організації процесу державно-приватного партнерства, урахування яких допоможе як збільшити охоплення, так і дозволить пересічному власнику бізнесу отримати реальний доступ до проектів ДПП.

По-перше, вважаємо, що з метою спрощення процедур планування проектів державно-приватного партнерства в Україні весь процес доцільно скоротити з 5 до 3 етапів, а саме: розгляд інвестиційної пропозиції, конкурс та укладання договору ДПП. Строки підготовки проектів державно-приватного партнерства можливо скоротити в середньому з 7 до 3 місяців. Одним із запропонованих нововведень є введення терміну «програмне ДПП», за якого весь вибір інвестора процедури будуть прописані в спрощеній формі в уряді та державних програмах без додаткової експертизи. Бізнес самостійно вирішуватиме, чи готовий він брати участь у цій програмі чи ні.

По-друге, пропонуємо, щоб державний орган, який уклав договір з приватним підпри-

емцем, був зобов'язаний планувати та закладати витрати на відшкодування у своєму бюджеті. Такі зобов'язання не підлягають арешту, а платежі не можуть бути відстрочені. Дана рекомендація убезпечить власника бізнесу від непередбачених фінансових втрат, банкрутства та дозволить уникнути прострочення по позиках і кредитах у банках.

По-третє, сьогодні ведуться переговори з Мінекономрозвитку та Національним банком України щодо того, щоб багатомільярдні проекти державно-приватного партнерства стали ліквідною заставою для банків другого рівня. Механізм державно-приватного партнерства останні декілька років гальмується не лише через небажання комерційних банків кредитувати проекти особливого державного значення. У багатьох випадках вітчизняний бізнес не впевнений у тому, що після етапу власних витрат він гарантовано отримає державні кошти за реалізований проект.

Крім того, контрактні договори проектів державно-приватного партнерства зможуть змінити в майбутньому звичні тендери та конкурси, більшість з яких розраховані виключно на рік. Тим самим влада матиме змогу уникнути випадків роботи з недбалими підрядниками, оскільки спочатку проект ДПП реалізується за кошти інвесторів, які будуть зацікавлені у строкості здачі об'єкту в експлуатацію та якісній експлуатації.

Для успішного використання механізмів державно-приватного партнерства в інноваційному розвитку економіки України необхідна державна стратегія розвитку державно-приватного партнерства у складі державної інноваційної стратегії.

Державні програми інноваційного розвитку в рамках державно-приватного партнерства можуть мати такі цілі:

- підтримка малих та середніх інноваційних підприємств;
- активізація процесу трансферу результатів досліджень та розробок;
- комерціалізація інновацій, отриманих у державному секторі;
- створення кластерів товаровиробників у регіоні;
- міжнародне співробітництво.

Чинниками, що спонукають до розроблення стратегічних напрямків підтримки державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку України є:

– інфраструктурний розвиток посилює конкурентоспроможність країни та можливість зростання економіки;

– зменшення бюджетного навантаження при створенні необхідної інфраструктури;

– необхідність посилення державної мотивації та гарантій бізнесу для участі в реалізації інфраструктурних соціально важливих проектах (сфера освіти, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство та ін.);

– значний ступінь зносу основних фондів інфраструктурних об'єктів, моральна застарілість та інфраструктурні прогалини й нестача базової інфраструктури.

Перспективний розвиток державно-приватного партнерства передбачає вдосконалення існуючого регулювання та розвитку ДПП за такими напрямками:

– забезпечення єдиного стратегічного бачення розвитку ДПП на всіх рівнях влади;

– удосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання ДПП з метою усунення невідповідностей та забезпечення простих та прозорих процедур при організації співпраці;

– приведення вітчизняної нормативно-правової бази до положень законодавства ЄС щодо регулювання ДПП;

– слід передбачити рівноправність державного (регіонального, місцевого) органу та приватного партнера – поки що держава не в повній мірі забезпечує гарантії приватному партнеру, оскільки її обов'язком є підтримка а не зобов'язання щодо фінансування об'єкта;

– вдосконалення нормативно-законодавчого поля ДПП слід побудувати за пропозиціями, представленими бізнесом;

– законодавчі норми повинні бути гнучкими та дозволяти побудувати співпрацю в різних форматах «держава – приватний партнер»;

– усунення корупційної складової у відносинах ДПП [2].

Розробка концептуальних положень стратегії формування та розвитку ДПП передбачає вибір стратегічних пріоритетів, формулювання мети, основних принципів, а також побудова концептуальної моделі розвитку інституту ДПП у регіонах країни. Метою розвитку державно-приватного партнерства є підвищення конкурентоспроможності регіонів у сфері системи освіти, інноваційної діяльності, системи охорони здоров'я, транспортної інфраструктури, екологічної безпеки.

Основними принципами розвитку інституту ДПП мають бути такі:

1. Принцип суспільної значущості, спрямованості задоволення громадських регіональних потреб.

2. Принцип інноваційності, оскільки кожен проект ДПП має містити інноваційні рішення соціально-економічних проблем регіону.

3. Принципи оптимізації управління проектами ДПП, до яких можна віднести:

- принцип законності, що передбачає формування доступної, прозорої нормативно-правової бази у сфері ДПП та неухильне її виконання;

- конкурсність як основний спосіб вибору приватного партнера;

- рівноправність, узгодження та облік взаємних інтересів при розподілі між партнерами ризиків та відповідальності;

- принцип терміновості, тобто дотримання термінів будівництва, повернення позикових коштів, окупності інвестицій та інновацій, партнерства;

- інформаційна відкритість у партнерстві.

Основні напрямки стратегії державно-приватного партнерства в інноваційній сфері наступні:

- вироблення та постійне коригування науково-інноваційної політики;

- об'єднання державної та приватної власності в рамках значущих інноваційних проектів на засадах прибутковості та повернення;

- сприяння, просування та поширення знань про державно-приватне партнерство;

- створення законодавчої бази науково-інноваційної діяльності з урахуванням стратегічних цілей, пріоритетів та політики у цій сфері;

- розробка програм розвитку ДПП в окремих секторах економіки;

- проведення заходів для підвищення довіри між партнерами та розвиток культури кооперування між державним та приватним партнерами;

- розробка форм та методів взаємодії органів державної влади, державних та приватних наукових та інноваційних інституційних одиниць;

- удосконалення податкової та митної політики, включаючи податкові та митні пільги;

- сприяння та партнерство у формуванні науково-інноваційної інфраструктури (технологічні центри, технопарки, центри колективного користування обладнанням, галузеві центри трансферу технологій та ін.);

- фінансування державою розвитку венчурних фондів, стартап-шкіл;

- державна підтримка малого та середнього бізнесу в інноваційній сфері;

- формування в країні елементів інституційного середовища ДПП: фінансово-економічних інститутів, які забезпечують інвестування та гарантування приватних інвестицій, незалежних організацій, які здійснюють експертизу проектів та консалтинг, керуючих компаній, асоціацій, об'єднань, фондів.

- підготовка фахівців у галузі ДПП та кадрів інвестиційних менеджерів;

- визначення фінансових взаємовідносин органів державної влади, державних та приватних наукових та інноваційних організацій.

Сукупність зазначених заходів має сприяти прискореному становленню конкурентоспроможної інноваційної системи України, а отже, – прискоренню модернізації національної економіки. Вирішення цих завдань, безумовно, вимагатиме як з боку держави, так і бізнесу творчого, підприємницького підходу, заснованого на пошуку та реалізації інновацій, причому не лише у сфері виробництва, а й у сфері правління та організації інвестиційного проектування.

Концептуальна модель розвитку державно-приватного партнерства побудована на основі методології концепції «виращування» інститутів, представленої у наукових працях Я. Кузьмінова, В. Радаєва, О. Яковлева, Є. Ясіна «Інститути: від запозичення до вирощування» [5]. Основні положення запропонованої концептуальної моделі поширення державно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку зображені на рисунку 3.

Центром моделі розвитку державно-приватного партнерства є система вищої професійної освіти, інтегрована з фундаментальною та прикладною наукою, що створює науково-освітнє середовище регіону. Саме освіта як система відтворення інтелектуального капіталу регіону є основним елементом моделі, що генерує виробництво, передачу та поширення знань, тобто є першою ланкою інноваційного циклу «освіта - дослідження - масовий розвиток інновацій». Центральна роль системи освіти в цій моделі зумовлена також тим, що саме людські ресурси є нині найважливішим джерелом багатства та конкурентоспроможності регіону. Крім того, за даними сучасних досліджень, рівень освіти населення, зайнятого в економіці регіонів України, справляє помітний позитивний і статистично значущий вплив на рівні виробництва в цих регіонах.

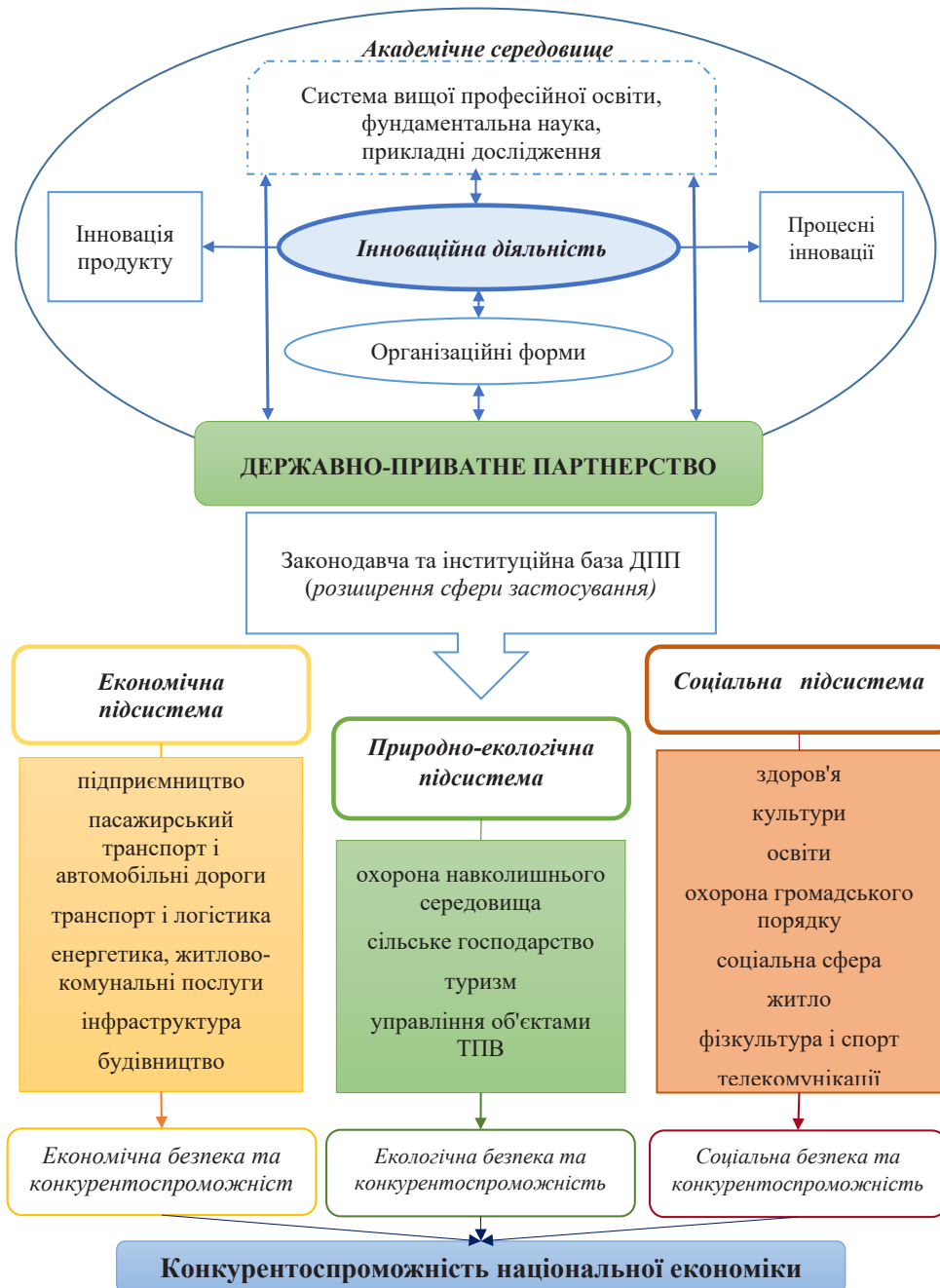


Рис. 3. Концептуальна модель розвитку державно-приватного партнерства
Джерело: (складено автором)

На рисунку 3 зображено двосторонні стрілки між науково-освітнім середовищем регіону та державно-приватним партнерством. Це означає, що, з одного боку, ДПП є продуктом інновацій, з іншого боку, ДПП поширюється та проникає у сферу наукової та освітньої діяльності регіону, здійснюючи на регіональному рівні трансформацію економічних відносин.

Вважаємо, що процес підтримки державно-приватного партнерства в сфері інновацій-

ного розвитку доцільно починати із системи вищої професійної освіти, оскільки, перш за все, необхідно готувати фахівців, які не лише знають теоретичні питання функціонування ДПП, а й є кваліфікованими у підготовці проектів ДПП з навичками управління такими проектами, які володіють технологіями залучення інвесторів до проектів ДПП.

Подвійні стрілки, що з'єднують блок «Державно-приватне партнерство» з науково-освітнім

середовищем, зокрема з блоками «Інноваційна діяльність» та «Система НВЕ, фундаментальна наука, прикладні дослідження», відображають поширення ДПП на ці сфери. Поширення державно-приватного партнерства на сферу освіти пов'язане з трансформацією економічних відносин між державою та освітою: від держави трансформація – це розвиток «ринкового» елемента у наданні суспільних благ; для приватного сектора трансформація проявляється у розвитку «суспільного» елемента у наданні приватних благ. Цю нову форму не слід розглядати як спосіб заміни державі у фінансуванні освіти, адже освіта та ринок повинні існувати у співпраці.

Взаємодія влади і бізнесу в інноваціях зводиться до розподілу ролей: роль приватного сектора полягає в розробці технологій на основі власних досліджень і в розвитку ринку інновацій; роль держави полягає у сприянні виробництву фундаментальних знань, а також у створенні інфраструктури та сприятливих інституційних умов для інноваційної діяльності приватних компаній [7]. При цьому держава виступає «своєрідним» учасником, який приводить у відповідність комерційну та суспільну ефективність інноваційних проектів.

Подальший розвиток державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку дозволить залучити значні приватні інвестиції, що, у свою чергу, має сприяти реалізації інфраструктурних проектів та зменшити навантаження на державний бюджет. В результаті поширення інституту державно-приватного партнерства в науково-освітньому середовищі може бути створено єдине інноваційне поле, сформована інноваційна економічна структура.

Еволюційне поширення державно-приватного партнерства на всі підсистеми, такі як економічна, соціальна, природно-екологічна зображені на рисунку у вигляді відкритого (пунктирного контуру), крім того, вони взаємопов'язані між собою: цілі розвитку економічної підсистеми формуються в межах соціальної підсистеми, яка також є споживачем продукції, що виробляється економічною підсистемою. Економічна підсистема для досягнення своїх цілей використовує ресурси природно-екологічної підсистеми, постачаючи їй, у свою чергу, відходи виробництва. Природа під впливом відходів, що надходять із соціальної та економічної підсистем, змінює свої властивості як середовища проживання людини і тим самим

впливає на суспільство. При цьому, в результаті впровадження інновацій, ці підсистеми отримують нові продукти та технології, що призводить до якісних змін у самих підсистемах і дозволяє вивести соціально-еколого-економічну систему на вищий рівень конкурентоспроможності.

У запропонованій моделі відображені ті сфери, які, на нашу думку, виявляють слабкі конкурентні позиції, такі як освіта, охорона здоров'я, інновації, транспортна інфраструктура, екологія. Використання державно-приватного партнерства призводить до принципово якісних змін та підвищення ефективності діяльності державного сектору, традиційного виробника суспільних благ. При цьому неефективність держави можна подолати за допомогою ефективних ринкових механізмів, а ринкові провали компенсувати успіхами держави, і навпаки. Отже, виникає складна модель взаємодії з високим ступенем невизначеності та різноманітними формами взаємодії та каналами взаємопроникнення.

Висновки. Таким чином, виходячи з світової практики та тенденцій розвитку державно-приватного партнерства в Україні, можна стверджувати, що формування та використання механізмів державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку з часом стане реальністю для ринку державно-приватного партнерства України. З метою підтримки розвитку державно-приватного партнерства в інноваційній сфері доцільно зазначити такі основні напрямки: взаємодоповнююча участь держави та ринку в інноваційних процесах; розподіл інноваційних ризиків між державою та бізнесом; використання децентралізованих каналів державної підтримки інноваційної діяльності; натуралізація державної підтримки інновацій; підтримка мереж підприємств через програми підтримки інновацій у малому та середньому бізнесі.

Окрім того, пропонуємо додатково додати до цього переліку наступні напрямки та заходи для успішного розвитку державно-приватного партнерства в інноваційній сфері України: 1) Включення нових галузей до бази даних державно-приватного партнерства, таких як: «Наукові дослідження» та «Інноваційна інфраструктура». У деяких країнах, де державно-приватне партнерство високорозвинене в інноваційній сфері, ця категорія виділена окремо; тому, пропонуємо впровадити цей досвід в Україні, зробивши спеціальні нормативно-правові акти;

2) Розробка програм розвитку та нормативних документів щодо державно-приватного партнерства в інноваційній системі на основі міжнародного досвіду, що в свою чергу сприятиме розвитку ДПП в інноваційній діяльності України, а також вирішить ряд суперечливих проблем впровадження ДПП в інноваціях.

Список використаної літератури:

1. Strategic public/private partnerships in science, technology and innovation. OECD Science, Technology and Innovation Outlook. 2016.
2. Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі. Львів. 2015. URL: <http://www.institute.lviv.ua/doc/02ppp.pdf>.
3. Винницький Б., Лендєл М., Онищук Б., Сєгварі П.. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном. К.: «К.І.С.», 2008. 146 с.
4. Гордєєв А., Кисельов К. Механізм державно-приватного партнерства у сфері науки: у чий віль його запустити? URL: <http://www.strf.ru/organization.aspx?>.
5. Кузьмінов Я., Радаєв В., Яковлєв А., Ясін Є. Інститути: від запозичення до вирощування. Питання економіки. 2005. № 5. С. 5-27.
6. Ліснич В.М. Механізми реалізації державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. дис. на здоб. ст. к.держ.н., Київ, 2019.
7. Савранський П.В. Державно-приватне партнерство у реалізації перспективних напрямів інноваційного розвитку економіки: дис. канд. екон. наук. 2007.
8. Шевченко Б.О. Потенціал державно-приватного партнерства як інструмент антикризових заходів. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2009. № 1. С. 17-23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu_2009_1_5.

Shevchuk O. Strategic directions of support of public-private partnership in the field of innovative development

The article identifies the importance and benefits of public-private partnership with foreign capital in Ukraine. The development of public-private partnership in the innovation sphere of Ukraine is analyzed. The classification of forms and models of public-private partnership is carried out, from which the following are distinguished: operator model, cooperation model, concession model, contractual model, leasing model. Factors for the development and implementation of successful public-private partnership schemes have been identified. The main regulatory measures to stimulate public-private partnerships in the innovation sector are highlighted, including tax incentives, efficiency-based funding, reward systems for researchers, and intellectual property law. The scheme of integration interaction of the state, business and science in the process of realization of public-private partnership is offered. Emphasis is placed on the role of public-private partnership in facilitating access to world capital markets, stimulating the attraction of foreign investment in the real sector of the economy. A model for the formation of public-private partnership in the innovation sphere has been developed. Emphasis is placed on the peculiarities of the innovation process in Ukraine. The main motivating factors of participation in the partnership of the private sector of the economy are determined. It is noted that the motivation to participate in public sector partnerships is due to both general and specific goals. The main advantages of the public-private partnership mechanism are emphasized. The diversity and multi-vector modality of public-private partnership is determined. The problems related to the implementation of public-private partnership projects are summarized. A number of clarifications and amendments to the organization of the public-private partnership process have been proposed, taking into account which will help both increase coverage and allow the average business owner to have real access to public-private partnership projects. The importance of approving state programs of innovative development within the framework of public-private partnership is noted. The factors that motivate the development of strategic directions to support public-private partnership in the field of innovation development are identified. The perspective development of public-private partnership in certain directions is outlined. The basic principles of development of the institute of public-private partnership are determined. The main directions of the strategy of public-private partnership in the innovation sphere are offered. A conceptual model of public-private partnership development has been developed.

Key words: public-private partnership, innovation sphere, strategy, development, private sector, state, cooperation, innovation process.

К. М. Войціцька

аспірант, асистент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УРБАНІЗОВАНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

Питання трансформації системи публічного управління є особливо актуальним в умовах сьогодення для України та потребує нового переосмислення. Не дивлячись на те, що воно активно досліджувалося науковцями у різні часи, комплексна методологія публічного управління розвитком урбанізованих територій відсутня. В результаті проведеного дослідження нами було удосконалено складові методології публічного управління урбанізованими територіями шляхом уточнення мети, яка полягає у підтримці системи життєзабезпечення населення на основі розробленої органами публічної влади ефективної політики, що спрямована на економічний, екологічний та соціальний розвиток урбанізованої території та зростання добробуту населення. В свою чергу це дало змогу ідентифікувати завдання публічного управління урбанізованими територіями, які включають в себе сприяння ефективному плануванню, управлінню земельними ресурсами, будівництву та розвитку інфраструктури урбанізованих територій; забезпечення узгодженості інтересів держави та урбанізованих територій; підвищення екологічної стійкості та сприяння екологічному розвитку урбанізованих територій; ефективне використання наявних ресурсів та потенціалу урбанізованих територій; ефективне управління міграційними процесами; сприяння комплексному соціально-економічному розвитку урбанізованих територій; зменшення диспропорцій між урбанізованими територіями; забезпечення безпеки урбанізованих територій. Визначено алгоритм реалізації управління урбанізованими територіями, який включає наступні етапи: збір інформації про стан розвитку урбанізованої території; аналіз інформації про стан розвитку урбанізованої території; розробка управлінського рішення, що передбачає собою планування та прогнозування розвитку урбанізованих територій; реалізація управлінського рішення; контроль за реалізацією управлінського рішення та аналіз його наслідків для урбанізованих територій. Досягнення мети та завдань публічного управління урбанізованими територіями можливе лише на основі дотримання принципів, тому було запропоновано наступні принципи: науковості, цілісності та комплексності, збалансованості, відкритості та прозорості, функціональності, повноти територіального охоплення, соціальної справедливості та доступності, безпеки та комфортності середовища, економічності, екологічності.

Ключові слова: система публічного управління, урбанізована територія, мета публічного управління урбанізованими територіями, завдання публічного управління урбанізованими територіями, принципи публічного управління урбанізованими територіями.

Постановка проблеми. Проблеми публічного управління економічним розвитком урбанізованих територій на сьогоднішній день є досить актуальними, проте важкими для вирішення. Питання методології публічного управління урбанізованими територіями хоч і досить часто підіймалося серед науковців, проте слід відмітити, що комплексна методологія управління урбанізованими територіями відсутня. Актуальність дослідження системи публічного управління обумовлена необхідністю приведення мети, завдань та принципів публічного управління урбанізованими територіями до вимог сього-

дення в контексті політичних, соціальних, економічних та екологічних змін.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питаннями дослідження мети публічного управління урбанізованими територіями займалися такі зарубіжні та вітчизняні вчені як: Вакуленко В.М., Карлова О.А., Марченко О.В., Ілларіонов О. Ю., Безверхнюк Т.М., Прохорова М.С., Матінглі М. та інші; завдання публічного управління територіями вивчали: Бабаєв В.М., Чувікіна Н., Куйбіда В., Бобровська О.Ю., Крушельницька Т.А., Латинін М.А., Ткачук Л.М., Калугаряну Т.К., Чухно І. А. та інші. Питанням принципів публічно-

го управління територіями досліджували: Лазор О.Д., Панухник О., Літтиг Б., Чувікіна Н. та інші.

Мета статті – удосконалення методології публічного управління урбанізованими територіями в частині визначення мети, завдань, та принципів.

Викладення основного матеріалу. «Механізм управління містом слід розглядати як сукупність принципів, методів, засобів і форм, які розроблені і застосовуються з метою підвищення ефективності функціонування міста, як соціально-економічної системи, та отримання прибутку для забезпечення самодостатності власного розвитку. Інакше кажучи, це комплекс дій, спрямованих на ефективну організацію, аналіз і прогнозування різноманітних видів людської діяльності на території міст з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів, забезпечення охорони навколишнього середовища та зростання добробуту населення» [1].

Методологія управління урбанізованими територіями передбачає собою складну систе-

му управлінської діяльності, яка включає в себе наступні складові: мету, завдання та принципи управління урбанізованими територіями.

З метою удосконалення методології публічного управління урбанізованими територіями, вважаємо за необхідне ідентифікувати його мету.

В таблиці 1 відображено підходи науковців до визначення мети управління територією

Проаналізувавши підходи науковців до визначення мети управління урбанізованими територіями було встановлено, що вони не в повному обсязі характеризують сферу публічного управління урбанізованими територіями. Більшість вчених схильні вважати, що метою управління є покращення якості та умов життя населення. На нашу думку, метою публічного управління урбанізованими територіями є підтримка системи життєзабезпечення населення на основі розробленої органами публічної влади ефективної політики, що спрямована на економічний, екологічний та соціальний розвиток урбанізованої території та зростання добробуту населення.

Таблиця 1

Підходи науковців до визначення мети публічного управління урбанізованою територією (містом, регіоном)

Автор	Вислів
Мета управління територією	
Вакуленко В.М.	забезпечити раціональне керування всіма міськими населеними пунктами, для того щоб розширити їх можливості до поліпшення умов життя населення [2].
Ярошук В.І.	сприяння їх розвитку як осередків зростання, з метою: підвищення добробуту і якості життя населення; забезпечення стійких темпів економічного зростання; посилення впливу на забезпечення конкурентних позицій України в світі [3].
Карлова О. А.	поліпшення якості життя міського співтовариства, яке реалізується через максимальне задоволення потреб громадян (особисте і суспільне споживання); можливість здійснення громадянами економічної діяльності (сприятливе підприємницьке середовище, робочі місця); висока якість міського середовища (екологія, благоустрій, культурне середовище тощо) [4, с. 95]
Марченко О. В.	задоволення потреб мешканців розглядається як головна мета управління містом і включає в себе значну кількість підцілей, які було згруповано та об'єднано в три напрямки, а саме: задоволення матеріальних потреб, задоволення потреб щодо безпеки життєдіяльності та охорони здоров'я, а також задоволення культурних потреб. [5]
Ілларіонов О. Ю	...створення комфортного середовища для проживання у місті, його функціонування у системі населених пунктів держави. [6, с. 15]
Безверхнюк Т.М.	місією державної політики щодо розвитку високоурбанізованих територій повинно стати сприяння їх розвитку як осередків зростання, з метою: підвищення добробуту і якості життя населення; забезпечення стійких темпів економічного зростання; посилення впливу на забезпечення конкурентних позицій України в світі [7].
Прохорова М.С.	створення сприятливих умов життєдіяльності населення, необхідних для переходу від кризи до стійкого поліпшення якості життя, відповідної вимогам нового тисячоліття [8].
Матінглі М. (Mattingly M.)	досягнення спільних цілей, отримувати вигоди від координації витрат і людських дій, зосереджувати ресурси на високопріоритетних цілях та організовувати та ініціювати важливі завдання, які залишаються нездійсненими через конкуренцію, плутанину, інерцію чи нехтування. Управління містами може заощадити й ефективно використовувати дефіцитні ресурси, значно розширивши доступні ресурси для потреб міського життя. У разі міського управління об'єктом є місто чи селище, і лише опосередковано керівництво пов'язане з установами, які намагаються керувати. Міський менеджмент – це не управління місцевою владою. Це також не лише управління ресурсами чи розвитком, чи державними послугами, чи зростанням міст чи будь-якими іншими частковими проблемами міста. [9].

Визначивши мету публічного управління урбанізованими територіями, з позиції удосконалення методології, необхідність вбачаємо в ідентифікації завдань. Слід зазначити, що завдання публічного управління урбанізованими територіями включають в себе комплекс заходів, які спрямовані на досягнення мети.

В таблиці 2 відображено підходи науковців до визначення завдань управління урбанізованою територією.

Проаналізувавши підходи науковців до визначення завдань управління територіями було встановлено, що більші науковців вважають, що основними завданнями є підтримка та розвиток екологічної, соціальної та економічної складової.

Вважаємо, що основними завданнями в сфері публічного управління урбанізованими територіями, в умовах сьогодення повинні бути:

- Сприяння ефективному плануванню, управлінню земельними ресурсами, будівництву та розвитку інфраструктури урбанізованих територій;
- Забезпечення узгодженості інтересів держави та урбанізованих територій;
- Підвищення екологічної стійкості та сприяння екологічному розвитку урбанізованих територій;
- Ефективне використання наявних ресурсів та потенціалу урбанізованих територій;
- Ефективне управління міграційними процесами;
- Сприяння комплексному соціально-економічному розвитку урбанізованих територій;
- Зменшення диспропорцій між урбанізованими територіями;
- Забезпечення безпеки урбанізованих територій.

Розглянувши завдання публічного управління урбанізованими територіями слід зазначити, що вони реалізуються під час виконання певних дій, з метою досягнення мети. З цієї позиції за необхідне вважаємо визначення алгоритму їх реалізації.

До основних етапів алгоритму слід віднести:

- збір інформації про стан розвитку урбанізованої території;
- аналіз інформації про стан розвитку урбанізованої території;
- розробка управлінського рішення, що передбачає собою планування та прогнозування розвитку урбанізованих територій;
- реалізація управлінського рішення;

– контроль за реалізацією управлінського рішення та аналіз його наслідків для урбанізованих територій.

Ефективне управління урбанізованими територіями, враховуючи відповідні мету та завдання можливе лише при дотриманні принципів його здійснення та нерозривно пов'язані з ними. Саме тому вважаємо за необхідне проаналізувати підходи вчених до ідентифікації принципів публічного управління урбанізованими територіями.

Лесечко М. Д. та Блащук Л. В. зазначають, що «формування механізму управління необхідно здійснювати на науково обґрунтованих принципах, які застосовують до систем подібного типу. Основні з цих принципів:

- 1) принцип цілеспрямованості;
- 2) принцип безперервності та надійності;
- 3) принцип планованості;
- 4) принцип динамізму;
- 5) принцип несуперечливості законам управління.

Внаслідок узагальнення нами виділено такі принципи формування концепції управління містом: верховенство права та закону; додержання балансу економічних інтересів особи, сім'ї, суспільства, відповідальність особи, сім'ї, суспільства, держави у сфері урбанізації; своєчасність і адекватність заходів, пов'язаних із відверненням загроз і захистом національних економічних інтересів; пріоритет договірних (мирних) заходів у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів економічного спрямування; інтеграція національної економічної безпеки з міжнародною економічною безпекою; пріоритет прав людини; чітке розмежування органів державної влади; адекватність заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам» [16].

Лукін С.Ю. виділяє наступні принципи управління:

- відкритості і прозорості,
- об'єктивності,
- демократії в управлінні містом,
- комфорту, екологічності,
- безпеки,
- розвитку освіти,
- технологічності,
- економічності,
- мобільності,
- культурології та ін. [17].

Асташенко К. О. виділяє схожі принципи та зазначає, що «сутністю принципів, на базі

Таблиця 2

Підходи науковців до визначення завдань публічного управління урбанізованою територією (містом, регіоном)

Завдання управління урбанізованою територією	
Бабаєв В. М.	<ul style="list-style-type: none"> – мінімізація антропогенного впливу на довкілля шляхом нормування викидів, перехід на сталі моделі виробництва та споживання, використання альтернативних джерел енергії та ін.; – модернізація та розвиток інфраструктури в забезпечення потреб у громадському транспорті, освітніх послугах, послугах із охорони здоров'я та інших; – забезпечення доступним житлом, що дозволяє вирішити ряд негативних наслідків, що обумовлені розширенням трущоб, поширенням інфекції, неконтрольованими соціальними процесами, підвищенням рівня злочинності внаслідок необхідності забезпечення потреб у безпеці; – побудова соціальної інфраструктури, що передбачає безпечний, доступний, екологічний та якісний громадський простір, що сприятливий для розвитку соціальної комунікації та взаємодії, а також сприятиме соціальній згуртованості та при визначенні та забезпеченні потреб уразливих верств населення; – розвиток взаємодії держава-бізнес-суспільство з метою об'єднання зусиль та ресурсів у напрямку покращення міського простору, забезпечення потреб та подолання урбанізаційних наслідків; – розвиток партисипації з метою забезпечення участі громадян у прийнятті важливих публічно-управлінських рішень, залученості до процесу формування та реалізації публічної політики та фокусуванні на реальних потребах жителів громади; – подолання бідності, економічної та соціальної нерівності задля мінімізації інших каскадних ефектів урбанізаційного впливу, наприклад, зниження рівня злочинності, розширення доступу до житла та інших майнових цінностей, розширення можливостей щодо заощадження, реалізації своїх цілей тощо [10].
Ярошук В.І.	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення підвищення конкурентоспроможності територій і України в цілому; – розвиток людського капіталу, підвищення просторової і кваліфікаційної мобільності населення; – поліпшення екологічної ситуації; формування на високоурбанізованих територіях модулів Національної інноваційної системи та кластерів; – поліпшення якості публічного управління, в першу чергу на місцевому рівні, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів [3].
Чувікіна Н.	підвищення рівня ефективності діяльності суб'єктів управління на основі організаційного й економічно-раціонального розподілу їхніх функцій, модернізації системи управління містом та її адаптації до умов міського економічного середовища. [11]
Куйбіда В.	<ul style="list-style-type: none"> – створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; – задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; – участь у реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [12].
Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Латинін М. А.	акумулювання ресурсів потенціалу розвитку, утворення і відтворення ресурсного потенціалу територій регіону (просте і розширене), перетворення ресурсів у нову якість, здобуття нових можливостей, раціональне споживання ресурсів, створення нових джерел і видів ресурсів, системна організація й управління процесами розвитку [13]
Ткачук Л. М., Калугаряну Т. К.	створення і зміцнення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності; відносно вирівнювання умов соціально-економічного розвитку; ефективне використання потенціалу регіонів; комплексний екологічний захист [14].
Чухно І. А.	<ul style="list-style-type: none"> – пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів; – реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії; – запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій; – стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів; – зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування; – активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері [15]

яких необхідно формувати механізм управління територіальним розвитком, є:

- законність – відповідність нормативно-правових актів, що приймаються місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, нормам чинного законодавства;

- єдність інтересів – урахування при здійсненні управлінської діяльності на кожній території загальнодержавних, місцевих і відомчих інтересів, громадської думки, пропозицій, поданих у встановленому порядку суб'єктами господарювання та їх об'єднаннями;

- субсидіарність – здійснення функцій управління на рівні, максимально наближеному до громадян – безпосередніх отримувачів адміністративних послуг;

- корпоративність – сприйняття території як цілісного утворення, ефективність функціонування якого визначається синергією на основі консолідації зусиль та об'єднання ресурсів учасників місцевого розвитку для досягнення спільної мети;

- прозорість – відкритість дій органів місцевої влади та управління на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності;

- адекватність – відповідність методів та механізмів управління потребам територіальної спільноти у вирішенні питань місцевого значення, а також завдань органів територіального управління ресурсам, які вони мають для їх виконання;

- відповідальність – готовність органів управління та посадових осіб до виконання функцій і завдань, пошуку шляхів розв'язання проблем, що виникають, покладання на себе відповідальності за прийняті рішення;

- інновативність – створення інноваційного потенціалу управління: використання новітніх управлінських та інформаційних технологій, стимулювання ініціатив, експериментів, пілотних проектів, орієнтованих на досягнення найкращих результатів» [18].

Прохорова М.С. виділяє принцип «сфокусованого» розвитку, принцип «преференції за реформи», синхронізації дій («принцип синергії»), субсидіарності, скоординованості, єдності, партнерства, відкритості, відповідальності [19].

Лазор О.Д. ідентифікує наступні принципи:

- 1) адекватності;

- 2) розумної достатності;

- 3) послідовності і поступовості;

- 4) гнучкості;

- 5) відкритості [20].

Панухник О. виділяє наступні принципи управління міською територією:

- «– конституційність та законність – відповідність Конституції України та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- співробітництво – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

- паритетність – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів державної регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

- відкритість – прозорість, прогнозованість, передбачуваність, послідовність діяльності органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації державної регіональної політики;

- субсидіарність – децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно;

- координація – взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів та програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівні;

- єдність – зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

- історична спадкоємність – врахування та збереження позитивного досвіду розвитку регіонів;

- сталий розвиток – забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь» [21].

Літтіг Б. (Littig B.) пропонує містам зосередитися на інфраструктурі, плануванні та робочих місцях, окреслюючи чотири принципи ефективного управління містом:

Таблиця 3

Принципи публічного управління урбанізованими територіями

Назва принципу	Сутність принципу
Науковості	Управління урбанізованими територіями має здійснюватися шляхом застосування наукового підходу та орієнтації на сучасні методи та технології
Цілісності та комплексності	Урбанізована територія має розглядатися як єдине ціле, управління має здійснюватися охоплюючи всі складові територіального комплексу
Відкритості та прозорості	Управління урбанізованими територіями повинно здійснюватися у відкритій формі для громадян на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень
Збалансованості	Споживання та розподіл територіальних ресурсів має бути збалансованим
Повноти територіального охоплення	Урбанізована територія не має містити зон, на які не поширюються повноваження органів публічної влади
Функціональності територій	Управління урбанізованою територією повинно здійснюватися враховуючи її функціональне призначення
Безпеки та комфортності середовища	Управління урбанізованими територіями повинно бути спрямоване на захист людини від будь-яких негативних впливів антропогенного та природного походження та спрямоване на забезпечення досягнення комфортних умов життя
Соціальної справедливості та доступності	Управління урбанізованими територіями повинно бути спрямовано на забезпечення рівної можливості та доступності для всіх у користуванні всіма благами та послугами міста
Економічності	Управління повинно бути спрямовано на недопущення погіршення економічного стану урбанізованої території та спрямоване на його покращення, при цьому запланований ефект повинен досягатися при мінімальних витратах та ефективному використанню всіх наявних ресурсів урбанізованої території
Екологічності	Управління урбанізованими територіями повинно бути спрямовано на запобігання екологічним катастрофам, недопущення погіршення стану навколишнього природного середовища та спрямоване на його покращення

1. Отримати достатнє фінансування для фінансування поточних витрат та нової інфраструктури. Пропозиції: монетизація земельних активів, стягнення податків.

2. Розвивати підзвітне управління. «Багато великих успішних міст, у тому числі Лондон і Нью-Йорк, вибрали уповноважених мерів із тривалим перебуванням на посаді та чіткою підзвітністю».

3. Підтримуйте довгострокові схеми планування, які охоплюють до 40-річного горизонту.

4. Розробити спеціальну політику в критичних сферах, таких як доступне житло [22].

Чувікіна Н. зазначає, що стосовно міського управління в територіальному аспекті основними принципами слід вважати:

– принцип органічного поєднання інститутом місцевого самоврядування в місті повноважень, які делегуються державою, та повноважень, що надаються членами відповідної територіальної громади міста;

– принцип управлінської й економічної доцільності при створенні внутрішньоміських (локальних) систем управління;

– принцип урахування ефекту локальної концентрації управлінських дій або так званої управлінської концентрації.

У разі, коли місто розглядається як соціальна система, ключовими виступають:

– принцип усунення зайвих управлінських ланок у наданні міських (соціальних) послуг і пов'язаного із цим максимального наближення органів управління до кінцевого споживача послуг (городян), а також принцип збалансованості впливу механізмів саморегулювання й управлінської дії міської влади на функціонування та розвиток соціальних процесів у місті [11].

Проаналізувавши підходи науковців щодо принципів управління територіями було встановлено, що більшість з них виділяють такі важливі принципи як: законності, відкритості та прозорості, комплексності, субсидіарності, задоволення потреб населення. Проте слід відмітити, що вчені у своїх працях не акцентували увагу на таких важливих принципах управління як забезпечення безпеки середовища, соціальної справедливості та доступності.

На нашу думку, управління урбанізованими територіями слід здійснювати відповідно до принципів (табл 3).

Висновки. В результаті проведеного дослідження нами було удосконалено методологію публічного управління урбанізованими територіями в частині уточнення мети, завдань, принципів та алгоритму його реалізації, що враховує вимоги сьогодення в контексті політичних, соціальних, економічних та екологічних змін, які відбуваються сьогодні в Україні.

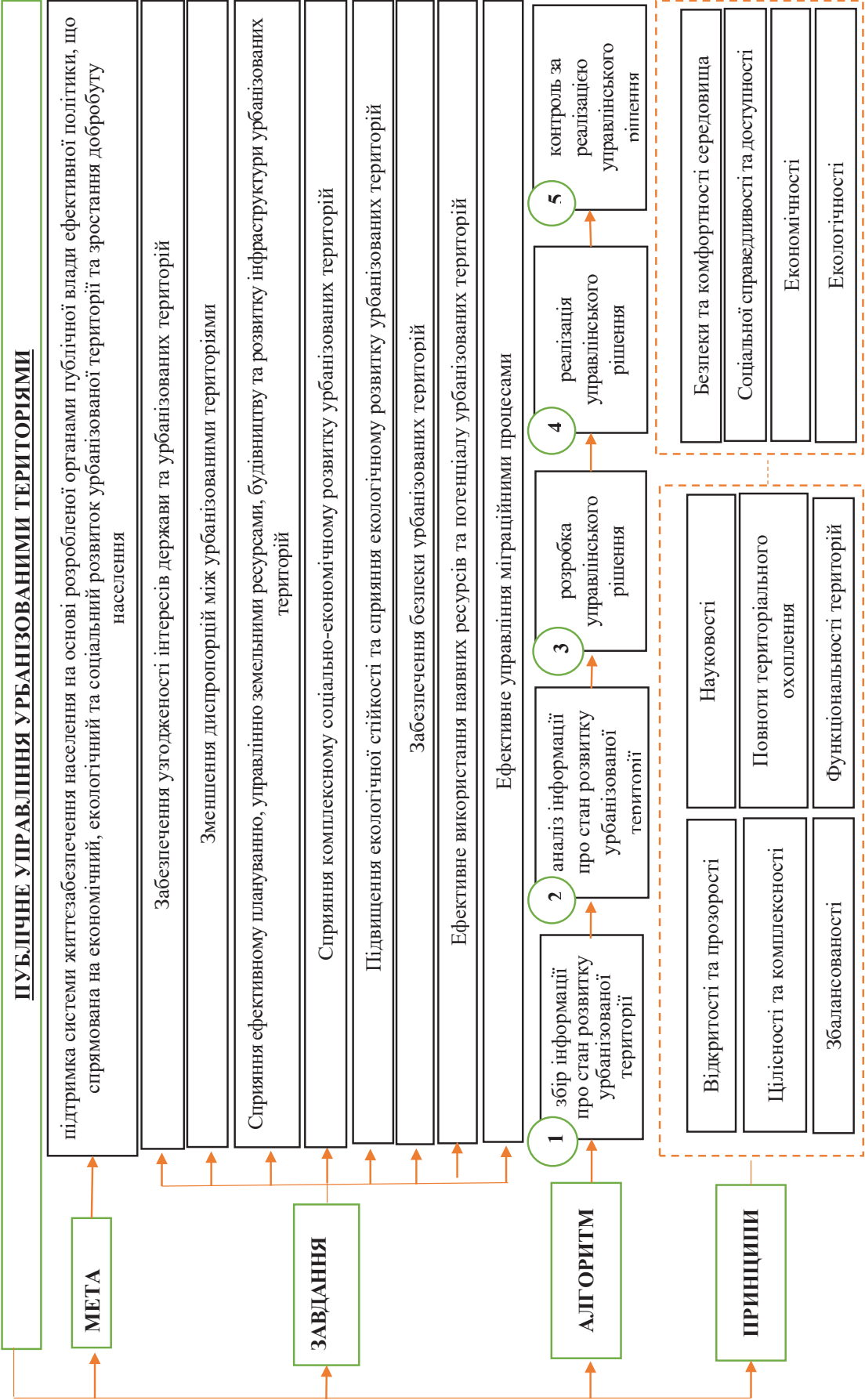


Рис. 1. Методологія публічного управління урбанізованими територіями: мета, завдання, алгоритм, принципи

Список використаної літератури:

1. Стеценко Т. О., Тищенко О. П. Управління регіональною економікою : навч. посіб. ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана". К. : КНЕУ, 2009. 471 с.
2. Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Ярошук В.І. Зростаюче значення крупних міст та мегаполісів: Дилеми та досвід прийняття політичних рішень. Управління сучасним містом, 2009. № 1-12 (33-36). С.202-213.
3. Ярошук В. І. Формування державної політики розвитку високоурбанізованих територій. Державне управління: удосконалення та розвиток, 2012. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=406>.
4. Карлова О. А. Управління містом, орієнтоване на потреби майбутнього розвитку. Економіка та право, 2015. № 3(42). С. 94–99.
5. Марченко О. В. Соціально-економічний розвиток міста як об'єкт управлінської діяльності. Бізнес Інформ, 2014. №5. С. 80–85.
6. Ілларіонов О. Ю., Склярчук І. С. Державно-приватне партнерство у вугільній галузі України: господарсько-правовий аспект. Вісник ІЕПД НАН України, 2011. № 1. С.104–111.
7. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 318 с.
8. Прохорова М.С. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід. Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. С. 67—71.
9. Mattingly, M., 1994, "The Meaning of Urban Management", Cities, Vol 11, No 3, Oxford
10. Бабаєв В. М. Практика муніципального управління: навч. посіб. Харків: ХДАМГ, 2002.
11. Chuvikina N. Організаційний підхід у міському управлінні. Skhid 1 (127), 2014.
12. Куйбіда В. Муніципальне управління. Аспект інформатизації. К.: Знання, 2004. 360 с.
13. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія. О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.
14. Ткачук Л. М., Калугаряну Т. К. Організаційно-правові аспекти державного управління регіональним розвитком. Ефективна економіка № 12, 2012. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1664>
15. Чухно І. А. Основні напрями державного управління регіональним розвитком на засадах сталості. Інвестиції: практика та досвід : журнал, 2015. № 6. С. 136-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_6_30.
16. Лесечко М.Д., Блащук Л.В. Механізм управління великими містами в Україні. Інвестиції: практика та досвід, 2011. № 22. С. 121-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_22_33.
17. Лукін С.Ю. Публічний простір: структура та складові, їх ознаки та принципи. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1(68). С.33-42.
18. Асташенко К. О. Управління сучасним містом: принципи та механізми. Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, Україна. С. 139
19. Прохорова М.С. Актуальні аспекти муніципального менеджменту. Регіональні перспективи, 2003. № 2-3. С. 9-10.
20. Лазор О.Д. Великі міста України: теорія та практика. Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. Вип. 5. С. 381-388.
21. Панухник О. Мале місто в системі регіональних відносин: теоретико-методологічні підходи до дослідження. Управління сучасним містом. К., 2005. № 1 (2/1). С. 28-36.
22. Littig B. Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. International Journal of Sustainable Development, 2005.

Voitsitska K. Transformation of the system of public administration of urban areas

The issue of transformation of the public administration system is particularly relevant in today's conditions for Ukraine and needs a new rethinking. Despite the fact that it was actively studied by scientists at different times, there is no comprehensive methodology for public administration of the development of urban areas. As a result of the conducted research, we improved the components of the methodology of public administration of land resources of urban areas by clarifying the goal, which consists in supporting the population's life support system based on the effective policy developed by the public authorities, which is aimed at the economic, ecological and social development of the urban area and the growth of the population's well-being. In turn, this made it possible to identify the tasks of public administration of urban areas, which would include promotion of effective planning, administration of land resources, construction and development of the infrastructure of urban areas; ensuring consistency of the interests of the state and urban areas; increasing environmental sustainability and promoting the ecological development of urban areas; effective use of available resources

and potential of urban areas; effective administration of migration processes; promotion of complex socio-economic development of urban areas; reduction of disparities between urban areas; ensuring the security of urban areas. The algorithm for implementing the administration of urban areas has been defined, which includes the following stages: collection of information on the state of development of the urban territory; analysis of information on the state of development of the urban territory; development of a administration solution, which involves planning and forecasting the development of urban areas; implementation of administration decision; control over the implementation of the administration decision and analysis of its consequences for urban areas. Achieving the goal and tasks of public administration of urban areas is possible only on the basis of compliance with the principles, therefore the following principles were proposed: scientificity, integrity and comprehensiveness, balance, openness and transparency, functionality, completeness of territorial coverage, social justice and accessibility, safety and comfort of the environment, economy , environmental friendliness.

Key words: *public administration system, urban area, purpose of public administration of urban areas, tasks of public administration of urban areas, principles of public administration of urban areas.*

УДК 351:504.05+338.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.28>

В. Г. Маргасова

д.е.н., професор,
професор кафедри теоретичної та прикладної економіки
Національний університет «Чернігівська політехніка»

О. М. Руденко

д.держ.упр., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ УМОВ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто пріоритетні напрямки модернізації управлінських інструментів державної політики у сфері екологічної безпеки на основі раціоналізації використання природних ресурсів, зниження рівня забруднення навколишнього середовища, дотримання принципів екологічної безпеки та економічної ефективності. Визначено основні проблеми у сфері еколого-економічного співробітництва держави і суб'єктів господарювання та обґрунтовано, що активне впровадження екологоорієнтованих проєктів вимагає реалізації нових підходів до формування систем контролю та раціонального використання природних ресурсів. Запропоновано формування системи моніторингу стану використання водних ресурсів, метою якої є генерування масиву достовірної інформації щодо факторів впливу. Визначено, що масив сформованих даних під час проведення моніторингу дозволить визначити необхідні передумови, на основі яких є можливим раціональне, екологоорієнтоване водокористування та формування сукупності аргументованих пропозицій щодо мінімізації деструктивного антропогенного впливу на стан водних ресурсів. Особливістю системи моніторингу визначено безперервне відстеження та фіксацію зміни визначеної сукупності показників, які оцінюються у просторовому та часовому вимірі. Запропоновано моніторинг водних ресурсів здійснювати шляхом вимірювання сукупності показників, що характеризують фізичну, фінансову, соціальну, демографічну компоненту використання водних об'єктів. Базисом реалізації процедур моніторингу визначено використання нейротехнологій, факторного аналізу та моделювання, вимірювання часових рядів та моделей багатокритеріальної оптимізації. Запропоновано формування системи моніторингу використання водних ресурсів шляхом виокремлення основних складових: функціональної, технологічної, верифікаційної та реалізаційної. Обґрунтовано, що перевагою моніторингу стану використання природних ресурсів є можливість отримання детальної інформації про досліджувані об'єкти, а також контроль змін та відхилень відстежуваних процесів у реальному часі.

Ключові слова: державна політика, водні ресурси, екологічна безпека, екологічний проєкт, моніторинг використання природних ресурсів.

Актуальність проблеми. Перспективи економічного зростання національної економіки визначаються темпами її модернізації та інноватизації. Вітчизняна практика реалізації вказаних процесів супроводжується низкою проблем, серед яких першочергового вирішення вимагають питання раціоналізації використання природних ресурсів задля забезпечення умов їх економії, зниження рівня забруднення навколишнього середовища, дотримання принципів

екологічної безпеки та економічної ефективності на основі модернізації існуючих підходів до реалізації державної політики у зазначеній сфері. Заходи державного регулювання в напрямку охорони та ефективного використання природних ресурсів країни, забезпечення умов екологічної безпеки є невід'ємними умовами соціально-економічного зростання держави. Природні ресурси відіграють визначальну роль у створенні якісного середовища для життєдіяль-

ності людини, використовуються у всіх галузях народного господарства та для задоволення побутових потреб. Розвиток державної політики у сфері екологічної безпеки, зокрема природоохоронної діяльності, має відповідати сучасним соціально-економічним і екологічним вимогам. Економічні вимоги передбачають: реалізацію заходів, спрямованих на вдосконалення територіально-галузевої структури і технологій використання природних ресурсів; забезпечення якісною питною водою та продуктами харчування і збереження здоров'я населення; сприяння розвитку регіонів на засадах сталості; розбудову міжнародного співробітництва в галузі використання і охорони природних ресурсів; врахування екологічних обмежень і вимог при прийнятті рішень [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню проблеми ефективного використання природних ресурсів присвячено велику кількість публікацій вітчизняних вчених таких, як Н. Авраменко [2], С. Дорогунцов [3], О. Мініна [4], В. Мірошніченко [5], Л. Сокол [6], М. Хвесик [8], В. Хільчевський [9] та ін. Основна увага авторами приділяється висвітленню теоретико-методичних та прикладних аспектів використання природних ресурсів, дослідженню динаміки ключових характеристик забезпечення природними ресурсами як в масштабі країни, так і окремих регіонів.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Проте реалії сьогодення вимагають не тільки оцінки поточного стану використання природних ресурсів та аналізу сучасних напрямків державної політики у цій сфері, а врахування в наукових дослідженнях ідей гармонізації економічної, соціальної та екологічної складових використання природних ресурсів, що дозволяє зрозуміти їхні внутрішні причинно-наслідкові зв'язки.

Мета статті. Метою запропонованого дослідження є розробка нових підходів та модернізація існуючих інструментів державної політики екологічної безпеки на основі управління раціональним використанням природних ресурсів в контексті формування умов економічного зростання.

Виклад основного матеріалу. Запровадження у вітчизняну практику державного управління екологоорієнтованих підходів до використання таких ресурсів, що реалізуються через запровадження екологічних проєктів, ініціює необхідність збільшення витрат на ство-

рення систем контролю та раціонального використання природних ресурсів. За вказаних умов важливого значення набуває розробка та реалізація дієвих стратегічних інструментів використання та захисту природних ресурсів. Метою їх застосування мають бути раціональне та ефективне використання природних ресурсів країни, нейтралізацію негативних наслідків їх забруднення, зниження антропогенного навантаження, реалізацію економічного потенціалу таких ресурсів, нарощення доходів бюджету за рахунок збільшення обсягів платежів за використання природних ресурсів.

До основних проблем еколого-економічного співробітництва у сфері використання та охорони природних ресурсів належать [3, 7]:

- неузгодженість між організаціями, які здійснюють паралельний моніторинг охорони та використання ресурсів;
- ускладнений та обмежений обмін інформацією про кількісні та якісні характеристики наявних природних ресурсів;
- відсутність відповідної технічної бази моніторингу природних ресурсів, включаючи систему обробки даних тощо;
- слабка здатність ефективно спільно (прикордонні області, райони, населені пункти держав-сусідів) діяти у випадку аварійного забруднення;
- низький рівень використання моніторингових даних, зокрема водо-ресурсного моніторингу, в процесі розробки й ухвалення рішень;
- недостатньо забезпечений доступ громадськості до екологічної інформації про стан якості ресурсів у прикордонних регіонах та ін.

Раціональне використання природних ресурсів, за нашими міркуваннями, повинно ґрунтуватись на дотриманні принципів екологічної безпеки, до яких пропонується відносити наступні:

- першочерговість вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів та лімітів при здійсненні побутової, господарської, управлінської та іншої діяльності;
- забезпечення умов відтворення природних ресурсів;
- створення передумов, запровадження примусових інструментів та стимулів адміністративного, організаційного й економічного характеру спрямованих на мінімізацію забруднення;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

- розробка та реалізація заходів щодо зниження антропогенного тиску;
- модернізація методів та інструментів управління природними ресурсами: їх охорони, збереження та водокористування.

Слід зазначити, що такі економічні інструменти, як ресурсні платежі, платежі (збори) за забруднення (порушення) навколишнього природного середовища та податкове регулювання, які використовуються для інвестування природоохоронних заходів, мають низку недоліків, недостатньою мірою стимулюють раціональне природокористування [7], що зумовлює необхідність їх вдосконалення.

Масштабність завдань економічно ефективного та екологічно збалансованого користування природними ресурсами вимагає розробки механізмів їх відтворення шляхом обґрунтування оптимальних сценаріїв використання природних ресурсів як обов'язкової умови розвитку національної економіки на принципах сталого розвитку. Важливим інструментом їх розробки визнано формування ефективної системи моніторингу стану використання, яка б дозволила генерувати масив достовірної інформації щодо факторів, які його визначають. Розглянемо зазначену систему моніторингу на прикладі використання водних ресурсів, що обумовлено наступними причинами. За твердженням спеціалістів у сфері водокористування, Україна має один із найнижчих серед європейських країн показник забезпеченості власними водними ресурсами — лише одна тисяча кубометрів місцевого стоку на одного жителя, тоді як, наприклад, у Канаді цей показник становить 94,3 тис. куб. м, США — 7,4 тис. куб. м, Німеччині — 1,9 тис. куб. м. [1]. Задля покращення умов забезпечення необхідними обсягами водних ресурсів територій країни, для яких характерним є дефіцит води, створено більш ніж 1160 водосховищ, які здатні вміщувати майже 55 км³ води. Можна вважати розвинутою мережу магістральних каналів і водоводів, за допомогою яких перерозподіляється 3 і 12 км³ води відповідно по території України щорічно. Це створило необхідні умови для перерозподілу стоків та надало змогу задовольнити як побутові, так і промислові потреби водоспоживачів і водокористувачів. Водночас, вказані трансформації істотно вплинули на гідроресурси та спричинили суттєве погіршення їх екологічного стану, зумовили зниження їх здатності до самоочищення та самовідтворення. Вказані

характеристики стану гідроресурсів і надалі будуть погіршуватись, в першу чергу за рахунок зменшення обсягів річкового стоку.

Масив сформованих даних під час проведення моніторингу використання водних ресурсів дозволить визначити необхідні передумови, на основі яких можна було б забезпечити раціональне, екологоорієнтоване водокористування, а також сформулювати сукупність аргументованих пропозицій щодо мінімізації деструктивного антропогенного впливу на стан водних ресурсів.

Ключовими завданнями створення та функціонування ефективної системи моніторингу є:

- акумуляція інформації про фактичний стан водних ресурсів;
- розробка та обґрунтування прогнозів можливих змін під впливом антропогенної діяльності.

Існуючі системи моніторингу гідроресурсів як провідний інструмент у сфері державної політики екологічної безпеки відстежують переважно ті показники, які характеризують рівень забруднення поверхневих та підземних вод. Але для забезпечення умов екологічної безпеки водокористування та розробки заходів охорони водного середовища тільки діагностики та відстежування окремих показників стану гідроресурсів недостатньо. Наявною є потреба у створенні комплексного автоматизованого екологічного моніторингу, який би дав змогу виявити взаємозв'язки між окремими складовими елементами водних ресурсів та їх зміни під впливом побутової та виробничої діяльності людини. Це дозволить отримувати комплексну інформацію про актуальний стан водних ресурсів країни в цілому та у розрізі її окремих територій, завчасно діагностувати процеси погіршення стану та деградації водних систем, достовірно прогнозувати їхній стан у коротко, середньо та довгостроковій перспективі та розробляти сукупність управлінських дій щодо раціонального використання таких ресурсів.

Таким чином, ми дійшли висновків про загальні ключові принципи щодо змістовного навантаження та організації моніторингу природних ресурсів:

1. Моніторинг повинен здійснюватися комплексно та охоплювати всі водні об'єкти, системно характеризувати зовнішні фактори, що чинять вплив на водні ресурси.

2. Вимірювання показників, що характеризують стан водних ресурсів має бути систематичним (з обґрунтованою періодичністю).

3. Формування масиву інформації про різні складові водних ресурсів для своєчасної оцінки, діагностики деструктивних процесів та прогнозу майбутніх станів має бути оперативним та об'єктивним.

4. Вибір водних об'єктів для моніторингу повинен здійснюватися з огляду на їх репрезентативність, враховувати особливості природних умов, географічного розташування та рівень антропогенного навантаження.

5. Обов'язковим є аналіз відхилень у стані водокористування від нормативних значень.

6. Пункти спостереження за станом водних ресурсів мають бути розміщені на тих водних об'єктах, які мають визначальне значення для здійснення промислової діяльності, забезпечення побутових потреб суспільства або є унікальними.

Моніторинг водних ресурсів передбачає вимірювання сукупності показників, що характеризують фізичну, фінансову, соціальну, демографічну компоненту використання водних об'єктів. Такий моніторинг пропонується здійснювати із використанням можливостей нейротехнологій, факторного аналізу та моделювання, вимірювання часових рядів та моделей багатокритеріальної оптимізації.

Із врахуванням вищезазначеного сформуємо систему моніторингу використання водних ресурсів шляхом виокремлення основних скла-

дових: функціональної, технологічної, верифікаційної та реалізаційної (рис. 1).

Слід зазначити, що збір та обробка інформації залишається пріоритетною функцією моніторингу стану та параметрів використання природних ресурсів, незалежно від його рівня. Такий моніторинг ґрунтується на безперервному відстеженні та фіксації зміни визначеної сукупності показників, які оцінюються у просторовому та часовому вимірі.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищезазначене, доцільно зробити висновок, що важливою перевагою моніторингу стану використання природних ресурсів є можливість отримання детальної інформації про стан досліджуваного об'єкта, а також контроль змін та відхилень відстежуваних процесів у реальному часі. Це дає змогу не тільки формувати необхідну інформаційну базу щодо особливостей використання ресурсів, а й у короткі терміни її доповнювати та оновлювати.

Таким чином, проведення моніторингу використання природних ресурсів створює інформаційне підґрунтя для вирішення низки питань:

- збір інформації щодо стану окремого виду ресурсів, що підлягає моніторингу, як в масштабі країни, так і окремих територій;
- систематизація та аналіз зібраного інформаційного масиву;
- ідентифікація конструктивних та деструктивних тенденцій використання природних ресурсів, з'ясування факторів, що їх зумовлюють;

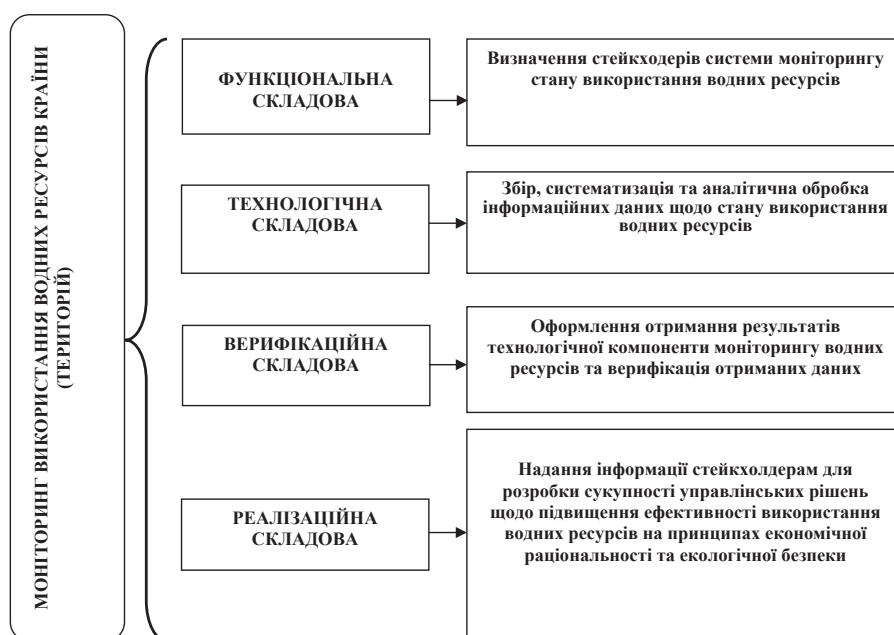


Рис.1. Теоретична модель формування системи моніторингу водних ресурсів

Джерело: авторська розробка

– прогнозування наслідків виявленої практики використання природних ресурсів;

– розробка та обґрунтування управлінських рішень щодо забезпечення умов раціоналізації використання природних ресурсів.

Прикладне використання моніторингу дозволить раціоналізувати підходи до ефективного природокористування, сприятиме розробці сукупності заходів щодо захисту природних ресурсів України від деградації та виснаження, створить необхідний інформаційний базис для передумови запровадження ресурсозберігаючих технологій, які б допомогли зберегти наявний стан природних ресурсів України.

Список використаної літератури:

1. Інформаційно-аналітична довідка про стан водних ресурсів держави та особливості сільськогосподарського виробництва в умовах змін клімату [Електронний ресурс]. URL: <http://naas.gov.ua/upload/iblock/>
2. Гаврилюк А. Ю., Авраменко Н. Л. Еколого-економічні проблеми водокористування в Україні: стан та шляхи вирішення. Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи : матеріали II Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф., м. Ірпінь, 29 березн. 2016 р. Ірпінь : УДФСУ, 2016. С. 41 – 50. URL : <http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/doc>.
3. Дорогунцов С.І, Хвесик М.А., Головинський І.Л. та інші. Водне господарство України: сучасний стан та перспективи розвитку. Монографія. К.: РВПС України НАН України, 2002. – 56 с.
4. Мініна О. В., Шевченко О.С., Мороз Є.А. Забруднення довкілля як складова глобальної екологічної кризи: національний рівень. *Науковий вісник Полісся*. 2020. N2(21). С. 39-51.
5. Мірошніченко В. В. Водозабезпеченість населення України: рівень, проблеми та напрями їх розв'язання. *Наукові записки НАУКМА*. 2021. N 6(1). С. 99-104.
6. Сокол Л.М. Аналіз водокористування в Україні на відповідність сталим підходам. *Екологічна безпека*. 2009. С.49 – 55.
7. Прокопенко О.В., Кліменко О.В., Марочко С.С. Економічне стимулювання реалізації екологічної політики інвестиційного забезпечення природокористування. *Ефективна економіка*. № 7. 2010. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=257>
8. Хвесик М. Еколого-економічні проблеми використання водних ресурсів. *Екологія*. 2005. N 371. – С. 102-112.
9. Хільчевський В.К., Забокрицька М.Р., Кравчинський Р.Л., Чунарьов О.В. Основні засади управління якістю водних ресурсів та їхня охорона/за ред. В. К. Хільчевського. К.: ВПЦ "Київський університет", 2015. 172 с.

Marhasova V., Rudenko O. Modernization of the management tools of the environmental security state policy in the context of conditions for the Ukraine economic growth

The article examines the priority directions for the modernization of management tools of state policy in the field of environmental safety based on the rationalization of natural resources using, reducing the level of environmental pollution, compliance with the principles of environmental safety and economic efficiency. The purpose of the proposed study is the development of new approaches and the modernization of existing instruments of the state environmental security policy based on the management of the rational natural resources use. It has been identified the main problems in the field of ecological and economic cooperation of the state and business entities. It has been substantiated that the active implementation of ecologically oriented projects requires the implementation of new approaches to the formation of control systems and rational use of natural resources. It has been proposed to form a system for monitoring the state of water resources use, the purpose of which is to generate an array of reliable information on influencing factors. It has been determined that the array of data generated during monitoring will allow to determine the necessary prerequisites, on the basis of which rational, ecologically oriented water use is possible. The main feature of the monitoring system is the continuous tracking and recording of changes in a set of indicators that are evaluated in spatial and temporal dimensions. It has been proposed to monitor water resources by measuring a set of indicators characterizing the physical, financial, social, and demographic components of the use of water bodies. The use of neurotechnologies, factor analysis and modeling, measurement of time series and multi-criteria optimization models has been defined as the basis for the implementation of monitoring procedures. It has been proposed to form a monitoring system of water resources using according to distinguishing the main components: functional, technological, verification and implementation. It has been substantiated that the advantage of monitoring of natural resources using is the possibility for obtaining detailed information about the studied objects, as well as monitoring changes and deviations of the monitored processes in real time.

Key words: state policy, water resources, environmental safety, environmental project, monitoring of the use of natural resources.

